



Mission interministérielle Aide publique au développement

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2019

Avant-propos

En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

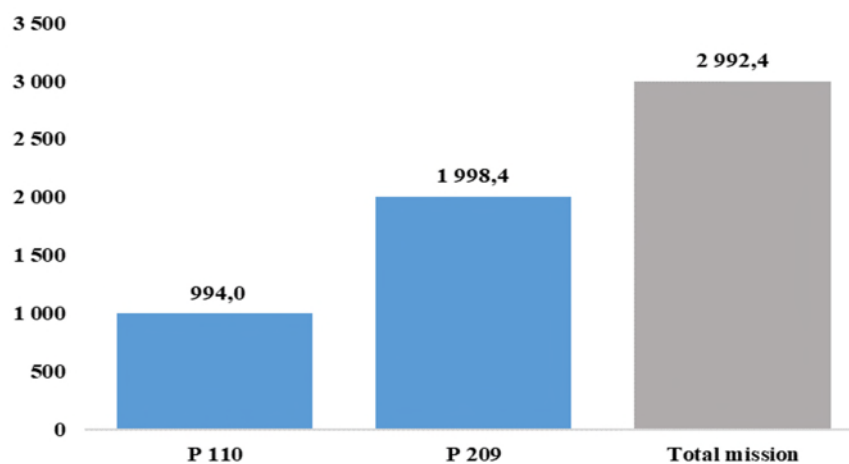
La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

Mission interministérielle Aide publique au développement

**Programme 110 – Aide économique et financière au
développement**

**Programme 209 – Solidarité à l'égard des pays en
développement**

Graphique n° 1 : Mission APD exécution 2019 (CP, en M€)



Synthèse

Les conditions d'exécution de la mission

Le montant total des crédits de la mission à périmètre constant s'élève à 4,5 Md€ en AE et 3,08 Md€ en CP en 2019 contre 2,68 Md€ en AE et 2,7 Md€ en CP en 2018. La mission interministérielle *Aide publique au développement* (APD) ne représente toutefois que 42% de l'effort budgétaire de l'État en matière d'APD, répartis pour environ un tiers des CP dans le programme *Aide économique et financière au développement* (programme 110) et pour les deux tiers restants dans le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* (programme 209).

Le périmètre du programme 110 a légèrement évolué en 2019 en intégrant 80 M€ de crédits de la taxe sur les transactions financières (TTF), auparavant attribués à l'Agence française de développement (AFD).

Le périmètre du programme 209 a évolué de façon significative avec la rebudgétisation de 190 M€ de la TTF auparavant affectés à l'AFD, des transferts de compétence (9,2 M€ en LFI) liés à la réforme de l'expertise technique, deux transferts de crédit vers le ministère de la transition écologique et solidaire (4 M€ d'AE) et en provenance du ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (50 000 € en AE=CP).

À ce jour, les moyens de l'APD sont répartis entre quatre canaux de financement : deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209) et deux ressources extrabudgétaires, la taxe sur les billets d'avion (TSBA) et la taxe sur les transactions financières (TTF) dont les produits plafonnés depuis 2015 sont gérés par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) qui ne dispose pas de la personnalité juridique.

La relative rigidité des dépenses de la mission, correspondant pour l'essentiel à des engagements internationaux et des accords politiques, n'offre que peu de marges de manœuvre pour sa gestion ou pour identifier les pistes d'économies possibles à court terme. Toutefois, ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, au sens juridique, certaines d'entre elles pourraient être revues à la baisse dans le cadre de renégociations des contributions de la France.

La mission, dont le budget global est en forte hausse en 2019, de 67,91 % en AE et 14,07 % en CP par rapport à 2018, a été exécutée à hauteur de 97,27% des crédits ouverts en LFI en AE et 97,63% en CP.

S'agissant du programme 209, l'annonce du président de la République de consacrer, comme en 2018, un montant de 50 M€ à l'aide humanitaire en Syrie en 2019 s'est traduite par une hausse de 45 M€ des crédits dédiés au centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE et le versement d'une subvention de 5 M€ au *Syrian recovery trust fund* (SRTF) en 2020.

Concernant le programme 110, la quasi-totalité des dépenses exécutées correspond aux dépenses prévues en LFI. Des dépenses supplémentaires ont dû être néanmoins financées par redéploiement pour le paiement de bonifications de prêts accordés au Fonds international de développement agricole (FIDA, +0,09 M€ en CP), à l'Association internationale de développement (AID, +12,32 M€ en CP) ainsi que le financement d'études par le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP, + 9,94 M€ en AE). Deux sous-exécutions sont notables en CP : celles des bonifications des prêts de l'AFD aux États étrangers (- 27,34 M€) et du Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expérience (FEXTE) pour 2,5 M€. du fait d'une actualisation de leurs besoins et d'une annulation de crédits en LFR, Enfin, le programme 110 a fait l'objet d'une annulation de crédits au titre de la LFR 2019 (261,44 M€ en AE et 80,24 M€ en CP) pour tenir compte de l'annulation de l'intégralité de la réserve de précaution, de l'actualisation des besoins de dispositifs à décaissements pluriannuels (FEXTE, bonifications de prêts aux États étrangers par l'AFD) et de l'ajustement du calendrier de reconstitution du Fonds vert pour le climat.

Une soutenabilité fragile à court et moyen terme

L'augmentation des crédits de la mission s'inscrit dans la volonté du président de la République de porter le montant global de l'APD à 0,55% du revenu national brut (RNB) d'ici 2022 et des décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018.

Elle résulte également du rythme des reconstitutions de fonds multilatéraux, avec notamment l'annonce par le président de la République du doublement de la contribution française au Fonds vert pour le climat, portant ainsi l'engagement français à 1,5 Md€ sur la période 2019-2023.

De plus, la France s'est engagée, lors de la sixième conférence de reconstitution du Fonds mondial contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) qui s'est tenue à Lyon en octobre 2019, à augmenter sa contribution de 20% pour atteindre 1,3 Md€ sur trois ans, ce qui pourrait poser un problème de soutenabilité budgétaire.

Par ailleurs, les engagements non décaissés sur le programme 209, dont 99,88 % sont des autorisations d'engagements de l'AFD, notamment sur les dons-projets se traduisent par des restes à payer qui représentent 2,2 Md€ au 31 décembre 2019 constituent le principal risque en terme de soutenabilité de ce programme.

De façon générale, au cours des prochains exercices, la soutenabilité de la mission sera un enjeu de gestion important sauf à ce que ses moyens soient considérablement abondés pour tenir les engagements pris en 2017, même si la LPFP doit être complétée par l'octroi de crédits supplémentaires en 2021 et en 2022, conformément à l'arbitrage rendu par le cabinet du premier Ministre. La crise sanitaire qui a frappé la France au printemps 2020 devrait, par ailleurs, compliquer l'équation de cette trajectoire budgétaire.

Les principales observations sur la gestion budgétaire

La volatilité de la contribution au Fonds européen pour le développement (FED) demeure le principal risque de gestion budgétaire du programme 209 comme la Cour l'avait déjà observé à l'occasion de son contrôle du FED.

S'agissant du programme 110, un nouveau report, en 2019, de la dette de la Somalie engendre une nouvelle fois des surcoûts liés aux intérêts supportés par la France (63,4 M€, soit plus 3,3 M€ par rapport aux 60,1 M€ de 2018). Il n'est pas certain, au vu de la situation politique de ce pays, que l'exécution de cette dépense soit assurée en 2020.

Lors de l'examen des exercices 2017 et 2018, la Cour déplorait la tendance à la débudgétisation des crédits qui constituait, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation au cours des années récentes, une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires.

Ces crédits extrabudgétaires, issus de la TSBA et de la TTF, sont affectés au Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Une partie de ces crédits est dédiée à une structure financière opaque, l'IFFIm, auprès de laquelle la France est engagée à hauteur de 1,39 Md€ depuis 1994 et jusqu'en 2026¹, et qui fait actuellement l'objet d'un audit externe. En 2019, 270 M€ issus du produit de la TTF affectée à l'AFD ont été rebudgétisés

¹ Les crédits alloués à l'IFFIm transitent via le FSD seulement depuis janvier 2017 ; ils étaient auparavant portés par le programme 110. L'annuité 2019 de la contribution française à l'IFFIm s'élève à 48 M€.

et réintégrés au sein de la mission budgétaire APD, ce qui améliore quelque peu la lisibilité budgétaire de l'APD.

Toutefois, une évaluation de l'utilisation des crédits transitant par le FSD, et au-delà, une évaluation de l'impact des contributions françaises aux différents fonds multilatéraux et de l'efficacité des crédits dédiés à l'APD, mériterait d'être conduite.

L'évaluation de la performance

La démarche de performance reste limitée et n'intervient pas directement dans la programmation et les choix budgétaires effectués en cours de gestion. D'autres outils d'évaluation de la performance existent cependant au sein de chaque ministère.

Lors de la dernière réunion du CICID de février 2018, la création d'un observatoire des coûts de l'APD a été décidée mais celui-ci tarde à voir le jour.

Recommandations

Sans objet

Sommaire

Introduction.....	10
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	16
1.1 La programmation initiale.....	16
1.1.1 Une évolution à la hausse de la dotation initiale.....	16
1.1.2 Les hypothèses de budgétisation.....	19
1.1.3 Les conditions de mise en œuvre de la couverture des risques de change.....	21
1.1.4 L'articulation entre AE et CP	23
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	24
1.2.1 Un respect relatif des règles de mise en réserve	24
1.2.2 Une exécution marquée par des mouvements budgétaires significatifs	26
1.2.3 Les contraintes de la régulation budgétaire et les opérations de fin de gestion	26
1.2.4 La volatilité de la contribution au FED.....	30
1.2.5 Un nouveau report du traitement de la dette de la Somalie	31
1.2.6 Une rebudgétisation qui reste à compléter.....	31
1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes	32
1.3.1 Un respect du plafond fixé par la LPFP	38
1.4.1 Une trajectoire globalement soutenable à court terme	44
1.4.2 Une programmation triennale à ajuster aux nouveaux engagements	45
1.4.3 Des demandes de reports et des restes à payer très significatifs	48
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	50
2.1 Programme n°209.....	50
2.1.1 Analyse de la performance	50
2.2 Programme n°110.....	52
2.2.1 Analyse de la performance	52
2.3 Les autres dispositifs d'évaluation de la performance.....	55
3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	57
3.1 Les dépenses fiscales.....	57
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	58
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	60

Introduction

1. Champ et périmètre de la mission

La mission interministérielle *Aide publique au développement* (APD) regroupe les crédits des deux principaux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 - *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) ; le programme 110 - *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances (direction générale du Trésor – DG Trésor).

Le programme 209 rassemble les moyens d'intervention en dons : don-projet mis en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), soutien aux organisations de la société civile, aide humanitaire, Fonds de solidarité pour les projets innovants.

Le programme 110 concentre une part importante des crédits destinés aux institutions multilatérales de développement (en particulier pour les questions économiques et financières, l'environnement et la lutte contre le changement climatique) ainsi qu'au financement des annulations de dettes bilatérales et multilatérales. Il comprend également des crédits d'aide bilatérale, notamment des crédits de bonifications visant à abaisser le coût des prêts de l'AFD pour les pays emprunteurs.

Le montant total de la mission à périmètre constant s'élève en LFI à 4,5 Md€ d'AE et 3,08 Md€ de CP en 2019, contre 2,68 Md€ d'AE et 2,7 Md€ de CP en 2018. La mission interministérielle APD ne représente toutefois que 42% de l'effort budgétaire de l'Etat en matière d'APD contre 36,5 % en 2018. Au total, en effet, 24 programmes issus de 14 missions différentes contribuent à la politique transversale en faveur du développement, pour un montant de 7,3 Md€ de CP en LFI 2019 contre 7,4 Md€ en LFI 2018.

Le champ du programme 110 (1,3 Md€ en AE et 1,07 Md€ en CP en LFI) est constitué :

- des contributions de la France auprès d'organisations multilatérales de développement à vocation économique, financière (AID, Fonds africain de développement - FAD, Fonds asiatique de développement – FasD, notamment) ou climatique (Fonds pour l'environnement mondial - FEM, Fonds

multilatéral pour le protocole de Montréal, Fonds vert pour le climat, Fonds pour les pays les moins avancés) ;

- des dépenses bilatérales, dont les bonifications de prêts de l'AFD à des États étrangers, les aides budgétaires globales (ABG), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) et le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (FEXTE) ;
- des opérations de traitement de la dette (Dakar I et II, Club de Paris, compensation des annulations de la dette multilatérale des pays pauvres très endettés envers l'AID et le FAD).

Le périmètre du programme 110 a évolué en 2019, conduisant à une augmentation des CP de 11,8 % qui représentent ainsi environ le tiers des CP de la mission APD. Cette évolution s'explique principalement par la rebudgétisation à hauteur de 80 M€ d'une partie du produit de la taxe sur les transactions financière (TTF) affectée jusqu'alors à l'AFD. Conforme aux préconisations de la Cour, elle limite ainsi le morcellement du financement de l'aide publique au développement, tout en améliorant la lisibilité et le pilotage. Ces 80 M€ ont principalement permis de financer des ABG (60 M€), le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE - 2,5 M€) et le Fonds pour les pays les moins avancés (12,5 M€). Toutefois, l'apport de crédits pour le programme 110 de cette rebudgétisation a été *in fine* neutralisé par l'annulation de crédits de 80,24 M€ en CP intervenue dans le cadre de la LFR pour 2019.

A la suite d'un changement de doctrine de la comptabilité nationale, le programme 110 a également dû financer par redéploiement de crédits deux nouvelles mesures pérennes de bonifications de prêts de l'AID (383,6 M€ et non pas 500 M€ comme estimé en 2018) et du FIDA (14,3 M€ et non pas 27 M€ comme évalué en 2018) pour lesquelles les engagements ont été réalisés fin 2018.

Les crédits du programme 209 (3,19 Md€ en AE et 2 Md€ en CP avec les dépenses de personnel en LFI 2019, 3,04 Md€ en AE et 1,8 Md€ en CP hors dépenses de personnel) financent des dépenses de coopération bilatérale (1,98 Md€ en AE et 793,5 M€ en CP), de coopération multilatérale (188,4 M€ en AE et 194,1 M€ en CP) et de coopération européenne (863 M€ en AE=CP). Afin de financer le « Fonds paix et résilience – Minka », le programme 209 a été abondé des 190 M€ restants de TTF auparavant attribués à l'AFD (190 M€ en AE et 47,5 M€ en CP avec un objectif de 200 M€ en 2020). Représentant les deux tiers des

CP de la mission APD, le programme 209 a également assumé en 2019 à hauteur de 9,2 M€ les transferts de compétence d'experts techniques internationaux.

De plus, deux transferts de crédits ont concerné ce programme : 4 M€ en AE en faveur du ministère de la transition écologique et solidaire pour financer l'accueil de la conférence internationale sur la biodiversité ; 50 000 € en AE=CP transférés du programme Formations supérieures et recherche universitaire (programme 150) vers le programme 209, au titre de la participation du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation au Sommet des deux rives (construction de l'institut méditerranéen de la ville et des territoires à Marseille).

Enfin, la maquette du programme a évolué pour mieux intégrer les orientations du CICID du 8 février 2018. Au sein de la rubrique « aide-projet », une activité propre à la direction de la coopération et de la sécurité a été créée et une ligne « Fonds de solidarité pour les projets innovants » s'est substituée aux FSP Paris et FSP postes. Une action « organisation de la présidence française du G7 » a été également ajoutée.

2. Masses budgétaires de la mission

**Tableau n° 1 : Les masses budgétaires de la mission
à périmètre constant (M€)**

Programmes	LFI AE	LFI CP
110	1 305,8	1 074,8
209	3 194,3	2 003,7
Total	4 500,2	3 078,5

Trois fonds de concours alimentent le programme 209, pour un montant total, hors reports obtenus, de 5,8 M € en 2019 (en AE =CP), soit une augmentation très forte par rapport à 2018 où ils représentaient 183 700 €, reports inclus. Ces fonds de concours correspondent aux contributions des collectivités territoriales à l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de crises humanitaires à l'étranger (80 000 € d'AE et CP), aux contributions de tiers à l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger (4,12 M€ d'AE et CP) et à la participation de gouvernements étrangers aux projets de coopération menés par la France (1,6 M€ d'AE et CP).

Plusieurs ressources extrabudgétaires, au travers des financements dits « innovants », contribuent également à l'effort français en matière d'APD. Il s'agit, d'une part, de la taxe de solidarité

sur les billets d'avion (TSBA) mise en place à l'initiative de la France en 2006 (210 M€ en 2019, comme en 2018). C'est également le cas d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF), instaurée en 2012 et représentant 528 M€ en 2019, comme en 2018, du fait du plafond global établi à 738 M€ par la LFI 2019. Ces deux taxes alimentent le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Ce dernier, créé en 2006, prend en charge des dépenses multilatérales en matière de santé et de climat et ne dispose pas de la personnalité juridique.

D'un montant de 30 M€ en 2006 lors de la création de la TSBA, ces ressources affectées au développement s'établissent aujourd'hui, du fait de la rebudgétisation de 270 M€ de TTF répartis entre le programme 110 (80 M€) et le programme 209 (190 M€), à 738 M€ en 2019 et au PLF 2020, après avoir franchi un montant global de plus d'1 Md€ en LFI 2018.

À ce jour, les moyens de l'APD sont donc répartis entre quatre canaux de financement : les deux programmes budgétaires « *aide économique et financière au développement* » et « *solidarité en faveur des pays en développement* » (programmes 110 et 209) et deux ressources extrabudgétaires : la taxe sur les billets d'avion (TSBA) et la taxe sur les transactions financières (TTF).

3. Enjeux et perspectives

En 2017, le nouveau gouvernement a annoncé de nouveaux engagements en faveur du développement, conformes à la décision du président de la République de porter l'APD à 0,55 % du revenu national brut (RNB) d'ici 2022. Cette décision aura des conséquences sur la gestion et la soutenabilité de la mission budgétaire au cours des prochaines années.

Dans ce contexte, une nouvelle loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) est appelée à se substituer à la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014. Elle devrait préciser les nouveaux objectifs stratégiques de la France en matière d'APD ainsi que la trajectoire budgétaire actualisée qui en découle. L'examen de ce texte législatif était prévu au Parlement avant l'été 2020. Il a fait l'objet d'un avis du Conseil économique, social et environnemental le 26 février 2020.

ne programmation marquée par une relative rigidité des dépenses

La relative rigidité des dépenses de la mission, correspondant pour l'essentiel à des engagements internationaux et des accords politiques, n'offre que peu de marges de manœuvre pour le pilotage ou pour identifier des pistes d'économies possibles à court terme. Une grande partie des dépenses du P 110 peut être considérée comme obligatoire et inéluctable² (885,5 M€ de CP, soit une baisse de 31 M€ par rapport aux 916,5 M€ consommés en 2018) dans la mesure où elle correspond en effet à des engagements internationaux pluriannuels, représentant 89,1 % du programme en 2019, bien moins cependant qu'en 2018 (98,6 %).

Ces dépenses n'étant pas toutes obligatoires, au sens juridique, certaines d'entre elles peuvent être revues à la baisse dans le cadre de renégociations des contributions de la France, ce qui demeure l'exception.

La programmation du programme 209 est également contrainte par la nature de ses différents instruments, notamment des dépenses obligatoires résultant d'accords internationaux (Fonds européen de développement – FED, contrats de désendettement et de développement – C2D³, contribution obligatoire versée à l'Organisation internationale de la Francophonie – OIF). Les décaissements des projets pluriannuels sont établis selon des clés de répartition de décaissements des dons-projets.

La cohérence des programmes de la mission

La cohérence entre les programmes 110 et 209 doit être assurée par la coordination entre la DG Trésor et le MEAE, principalement au sein du co-secrétariat du CICID qui décide des orientations stratégiques et des modalités de mise en œuvre, ainsi qu'au travers de la cotutelle de l'AFD et du secrétariat conjoint du FSD.

Parmi les décisions prises le 8 février 2018, le CICID a renforcé le dispositif de pilotage interministériel, au travers de la création d'un conseil du développement⁴, présidé par le président de la République sur le modèle du conseil de défense, et de la mise en place d'une conférence budgétaire commune aux deux programmes de la mission. Ceci devrait permettre une meilleure coordination et une meilleure articulation entre les deux

² Les dépenses obligatoires correspondent à des engagements internationaux souscrits par la France. Leur calendrier de versement est connu à l'avance et régi par des tableaux annexés aux instruments de souscription engageant l'État. Les dépenses inéluctables correspondent également à des engagements de ce type, avec un calendrier qui présente une certaine souplesse pluriannuelle.

³ Les contrats de désendettement et de développement ont été créés en 2001.

⁴ Ce Conseil du développement se réunira pour la première fois en mars 2020.

programmes, qui, jusqu'à présent, ont été gérés et programmés de manière indépendante, bien qu'une vision consolidée et agrégée à la mission ait été produite et actualisée tout au long de la préparation de la LPFP.

Toutefois, cette coordination n'a pas de traduction budgétaire majeure puisque les instruments sont gérés de manière indépendante par les deux administrations⁵. Les deux programmes font néanmoins partie de la même mission en raison de leur complémentarité, notamment s'agissant de la bonification de prêts (programme 110) qui fait l'objet d'un accompagnement en matière de dons-projets (programme 209).

⁵ La spécialité de chacun explique la répartition des outils, notamment : DG Trésor sur les aspects économiques et financiers (prêts, désendettement des pays et contributions aux fonds de développement rattachés à des institutions financières internationales), les entreprises et le secteur climat / environnement ; MEAE sur la politique étrangère, les dons-projets, la santé et le FED).

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 La programmation initiale

Tableau n° 1 : Exécution 2019 en AE et CP

<i>Autorisations d'engagement (AE) en M€</i>	Programme 110	Programme 209	Mission APD
<i>LFI</i>	1 305,8	3 194,3	4 500,1
<i>Crédits disponibles*</i>	1 068,7	3 104	4 172,7
<i>Crédits consommés</i>	998,7**	3 148,7	4 147,4

<i>Crédits de paiement (CP) en M€</i>	Programme 110	Programme 209	Mission APD
<i>LFI</i>	1 074,8	2 003,7	3 078,5
<i>Crédits disponibles*</i>	1 026	1 951	2 977
<i>Crédits consommés</i>	994	1 998,4	2 992,4

* LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

**820,1 M€ en tenant compte de retraits d'AE sur des exercices antérieurs concernant l'IFFIm et des bonifications de prêts de l'AID et du FIDA.

Source : Chorus, présentation Cour.

1.1.1 Une évolution à la hausse de la dotation initiale

Sur le programme 110, une augmentation de 55,35 % des AE et de 11,8 % des CP est constatée entre la LFI 2018 (840,5 M€ d'AE et 961,4 M€ de CP) et la LFI 2019 (1 305,8 M€ d'AE et 1 074,8 M€ de CP). Les crédits votés en LFI ont été complétés par des reports de 2018 à 2019 dédiés principalement au traitement de la dette de la Somalie (63,5 M€ d'AE et de CP).

Ces crédits financent :

- des contributions de la France auprès d'organisations multilatérales de développement (71,5 M€ soit 5,5 % des AE contre 51,3 % des AE en 2018, du fait de l'absence de reconstitution en 2019 de fonds multilatéraux, et 648,4 M€, soit 60,3 % des CP) : principalement l'AID (346,5 M€ en CP), le Fonds africain de développement (FAD, 123,2 M€ en CP), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM, 56,65 M€ en CP), le Fonds vert pour le climat (43,1 M€ en AE=CP), le Fonds pour les pays les moins avancés (Fonds PMA, 12,5 M€ en AE=CP), le FIDA (12,32 M€ en CP), le Fonds asiatique de développement (FAsD, 11,5 M€ en CP), le Fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (FMPM, 11,35 M€ en CP, les bonifications de prêts à des fonds multilatéraux (7 M€ en AE et 16,3 M€ en CP à l'AID, au Fonds vert pour le climat, au Fonds pour les technologies propres, au FIDA, à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC du Fonds monétaire international - FMI) et le fonds fiduciaire en faveur des territoires palestiniens (8 M€ en AE=CP) ;
- des dépenses bilatérales (1 234,25 M€, soit 94,5 % des AE et 334,31 M€, soit 31,1 % des CP) : principalement les bonifications de prêts de l'AFD à des États étrangers (994,5 M€ en AE et 192,3 M€ en CP), les aides budgétaires globales (60 M€ en AE et CP), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM, 120 M€ en AE et 25 M€ en CP), le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE avec 30 M€ en AE et 15 M€ en CP) et Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP : 20 M€ en AE et 20,83 M€ en CP) ;
- des opérations de traitement de la dette (92,05 M€, soit 8,6 % des CP) : indemnisations au titre des annulations de dettes (Dakar I et II) et du Club de Paris (18,9 M€ de CP), opérations de traitement de la dette multilatérale pour l'AID et le FAD. Ces dernières représentent respectivement 50,39 M€ et 22,76 M€ en CP, sans AE en 2019 car l'engagement complémentaire nécessaire, réalisé en 2017, couvre les besoins jusqu'en 2028 et 2029. Un nouvel engagement sera toutefois nécessaire en 2020.

En LFI 2019, le budget du programme 209 progresse, quant à lui, très fortement avec 3 194,3 M€ en AE et 2 003,7 M€ en CP contre 1 843,4 M€ en AE et 1 739,1 M€ en CP en 2018. Cette évolution correspond à une hausse de 73,28 % en AE et de 15,21 % en CP alors que

les AE et les CP du programme 209 avaient déjà respectivement augmenté de 11% et 6 % en 2018 par rapport à 2017. Cette augmentation se vérifie aussi pour les dépenses hors titre 2 avec, en LFI 2019, 3 041,2 M€ en AE et 1 850,5 M€ en CP, soit une progression de 81% en AE et de 18% en CP par rapport aux crédits votés en LFI 2018. Cette progression est encore plus notable pour les crédits de coopération bilatérale du programme 209 qui augmentent de 191 % en AE (1,98 Md€, soit +1,3 Md€) et de 38 % en CP (793,5 M€, soit + 220 M€ par rapport à 2018). L'essentiel de cette augmentation porte sur l'aide-projet pour honorer l'engagement pris lors du CICID d'allouer un milliard d'euros supplémentaire à cette ligne. Les crédits de l'aide projet progressent ainsi d'1,2 Md€ en AE et de 123 M€ en CP (dont 1 Md€ en AE et 75 M€ en CP de mesures nouvelles).

Ces crédits du programme 209 financent trois types d'aide :

- la coopération bilatérale (1 989,8 M€ en AE et 793,5 M€ en CP) grâce à différents instruments : aide projet, Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPi), fonds d'urgence humanitaire du Centre de crise et de soutien (CDCS), attribution de moyens à des établissements partenaires (Expertise France, notamment), contrats de développement et de désendettement (C2D), soutien au volontariat et à l'action des collectivités territoriales, fonds de coopération Pacifique. Une partie importante de ces crédits (85% en AE et 65% en CP) est mise en œuvre par l'AFD ;
- la coopération multilatérale (188,4 M€ en AE et 194,1 M€ en CP) via des contributions aux fonds d'institutions financières multilatérales, des Nations-Unies ainsi qu'à certains fonds sectoriels ; la coopération européenne (863 M€ en AE=CP), mise en œuvre à travers le 11e Fonds européen de développement (FED) sur la période 2014-2020.

Afin de financer le « Fonds paix et résilience - Minka », le programme 209 a été abondé des 190 M€ restants de TTF auparavant attribués à l'AFD. Représentant les deux tiers des CP de la mission APD, le programme 209 a également assumé en 2019 à hauteur de 9,2 M€ les transferts de compétence d'experts techniques internationaux de l'AFD (1,11 M€ pour sept experts), d'Expertise France (7,52 M€ pour 54 experts) et d'experts placés auprès de la Commission européenne (quatre personnes pour 0,54 M€ dont 0,52 M€ issus par fongibilité asymétrique du programme 209).

De plus, deux transferts de crédits (un sortant et un entrant) en gestion ont également concerné le programme 209 :

- un transfert, en mai 2019, de 4 M€ en AE en faveur du ministère de la transition écologique et solidaire⁶.
- un transfert de 50 000 € en AE=CP du programme 150 (Formations supérieures et recherche universitaire)⁷.

Enfin, ces crédits du programme 209 votés en loi de finances initiale ont été majorés par des reports de 2018 de 0,25 M€ en AE et 2,18 M€ en CP, principalement affectés à du volontariat (1,28 M€ en CP), des partenariats en matière d'objectifs de développement durable (0,56 M€ en CP), des fonds de concours dédiés à la gestion et la sortie de crise (0,15 M€ d'AE et 0,22 M€ de CP), de la coopération décentralisée et de l'aide-projet.

1.1.2 Les hypothèses de budgétisation

La programmation de la mission repose sur le caractère relativement rigide des dépenses à moyen terme, sur la base notamment des calendriers pluriannuels de reconstitution des fonds multilatéraux ou des conventions de décaissements des dons-projets. La budgétisation du PLF 2019 a également pris en compte les objectifs intermédiaires à atteindre en vue de se conformer à la cible d'APD définie par le président de la République : ainsi, les moyens de l'AFD ont augmenté considérablement, avec l'allocation d'1 Md€ d'AE supplémentaire.

Les marges de manœuvre budgétaires du programme 209 sont limitées, en raison de la nature des dépenses qui se décomposent de la manière suivante :

Les dépenses obligatoires résultant de la signature d'accords internationaux : Fonds européen de développement (FED) ; facilité européenne en faveur des réfugiés syriens en Turquie (FRiT) ; contrats de désendettement et de développement (C2D) ; contribution obligatoire versée à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ; loyer de la Maison de la Francophonie;

⁶ Financement de marchés publics pour l'accueil de la conférence internationale sur la biodiversité (congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature, UICN). Le montant en CP sera versé en 2020, conformément à l'arbitrage interministériel rendu.

⁷ Au titre de la participation du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation au Sommet des deux rives (construction de l'institut méditerranéen de la ville et des territoires à Marseille).

Les subventions et rémunérations destinées aux opérateurs (AFD, Expertise France, France Volontaires, Canal France International) ;

Les dépenses politiquement engageantes, permettant le maintien du rang de la France dans les organisations internationales (contributions volontaires aux Nations Unies et à la Francophonie), au sein des fonds internationaux, de même que l'aide humanitaire d'urgence mise en œuvre par la France (gestion et sortie de crise).

Les marges de manœuvre de pilotage du programme 110 sont réduites à court terme, dans la mesure où la très grande majorité des dépenses en CP est liée à des engagements juridiques antérieurs, en particulier liés à des annonces faites pour des reconstitutions de fonds multilatéraux. En exécution 2019, ces dépenses ont représenté, 885,5 M€ en CP, soit 89,1 % du programme.

Concernant les contributions aux fonds multilatéraux, ces orientations ont un impact sur les positions tenues au sein de ces instances, mais pas directement sur la programmation budgétaire. La France est contrainte sur plusieurs années et renégocie peu lors des reconstitutions.

À noter que la tranche de la facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), payée jusqu'en 2016 à partir du programme 110, a été transférée sur le FSD depuis 2017, ce qui s'apparente à une débudgétisation⁸.

⁸ En effet, un retrait des autorisations d'engagement (AE) pour l'IFFim a été réalisé pour 85,1 M€ pour les tranches de 2017 (40,82 M€) et 2018 (44,27 M€) sur le programme 110, tranches payées via le FSD.

Le mécanisme financier IFFIm

La France est l'un des fondateurs et le deuxième contributeur en volume de l'IFFIm, qui reçoit des promesses de dons qu'elle convertit, via l'émission d'obligations sur les marchés financiers, en financements immédiatement disponibles pour l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI). La France s'est engagée à hauteur de 1,39 Md€ de contributions au profit de l'IFFIm entre 1994 et 2026

Les versements sont issus d'une partie de la TSBA⁹. Le MEF et le MEAE sont chargés d'en superviser l'affectation et l'utilisation, l'AFD étant chargée du versement du produit de la taxe à l'IFFIm.

Dans sa communication au Parlement n° 59690 rédigé en 2010 sur « *la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes* », la Cour estimait que des améliorations apparaissaient très souhaitables dans le pilotage et le suivi de l'utilisation des financements apportés, notamment à l'IFFIm. Pour mémoire, le dispositif IFFIm a été conçu par les pays fondateurs, dont la France, de manière à écarter du calcul de la dette publique des engagements contractuels à long terme, soit 1,2 Md€ pour la France en 2010, procédé entériné par EUROSTAT.

Compte tenu des interrogations portant sur l'utilisation des contributions françaises versées à l'IFFIm, le MEAE et la DG Trésor ont mandaté conjointement un cabinet d'audit externe pour procéder à une évaluation, dont les travaux ont débuté en décembre 2019.

1.1.3 Les conditions de mise en œuvre de la couverture des risques de change

1.1.3.1 Un dispositif efficace basé sur des ordres d'achat à terme

S'agissant des contributions pluriannuelles à des institutions ou fonds multilatéraux, les valeurs de référence pour les taux de change sont généralement figées au début des négociations pour la reconstitution de ces fonds, à partir de moyennes sur des durées qui peuvent être variables. Une fois les contributions françaises annoncées, il est dans certains cas possible de choisir la devise (généralement euro ou dollar) dans laquelle les versements seront effectués.

Le programme 110 prend en compte les variations des taux de change entre l'euro, le dollar ou les droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international (FMI), dans le cadre d'une optimisation du paiement des contributions multilatérales opérée en lien avec l'Agence France Trésor (AFT). Le niveau des taux d'intérêt est également pris en considération, dans la mesure où il influe principalement à la hausse ou,

⁹ La taxe a été instaurée par le Parlement en 2005 pour financer des actions de santé publique dans les pays en développement.

comme en 2019, à la baisse sur les bonifications d'intérêts des prêts aux Etats étrangers du programme.

Lorsque le versement est réalisé en devise autre que l'euro (généralement en dollars), une couverture de change est effectuée par l'AFT qui procède à un ordre d'achat à terme (OAT) de dollars, afin de n'être exposé à aucun risque de change entre l'annonce de la contribution et les versements associés.

Le mécanisme de couverture des risques de change pour 2019 a été mis en place par le ministère avec l'AFT à hauteur de 478 millions de dollars et de 35 millions de francs suisses, soit une couverture de 80 % de la programmation des contributions en devises.

1.1.3.2 Les évolutions récentes

Une nouvelle convention entre le MEAE, l'AFT et les CBCM finances et affaires étrangères, portant sur la couverture du risque de change, est entrée en vigueur le 12 avril 2018.

Les dispositions de la convention de 2018 sur le risque de change

Cette convention confirme la répartition des rôles du MEAE et du MEF posée par la convention du 5 juillet 2006. La définition de la politique de couverture de change et la fixation de l'horizon de couverture, du montant, du calendrier et de la devise choisie demeurent ainsi du ressort du premier de ces ministères et la réalisation de cette couverture de celui du second. De dispositions nouvelles ont été introduites :

- le responsable de la fonction financière ministérielle du MEAE est expressément désigné comme l'ordonnateur des dépenses des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix ;*
- si chaque ordre d'achat à terme (OAT) doit toujours être adossé à l'échéance d'une dépense identifiée, désormais, l'usage final des devises achetées à terme peut changer en fonction de l'évolution des priorités à financer et des appels à contributions effectivement reçus ;*
- les OAT ne sont plus soumis au visa préalable du CBCM ;*
- le MEAE transmet désormais les éléments nécessaires à l'exécution du règlement non plus à l'AFT mais au CBCM.*
- Le CBCM est chargé de la prise en compte comptable et budgétaire des dépenses libellées en devises. Il dispose pour ce faire de deux comptes d'opérations ouverts en devises (dollar américain et franc suisse) à la Banque de France et d'un compte d'opération en euros.*

1.1.4 L'articulation entre AE et CP

La majorité des lignes budgétaires du P209 se caractérise par des dépenses en AE=CP, à deux exceptions près :

- l'aide-projet (AFD), pour laquelle la budgétisation en AE et CP est réalisée en fonction des échéanciers de décaissement dont les modalités sont actualisées chaque année.

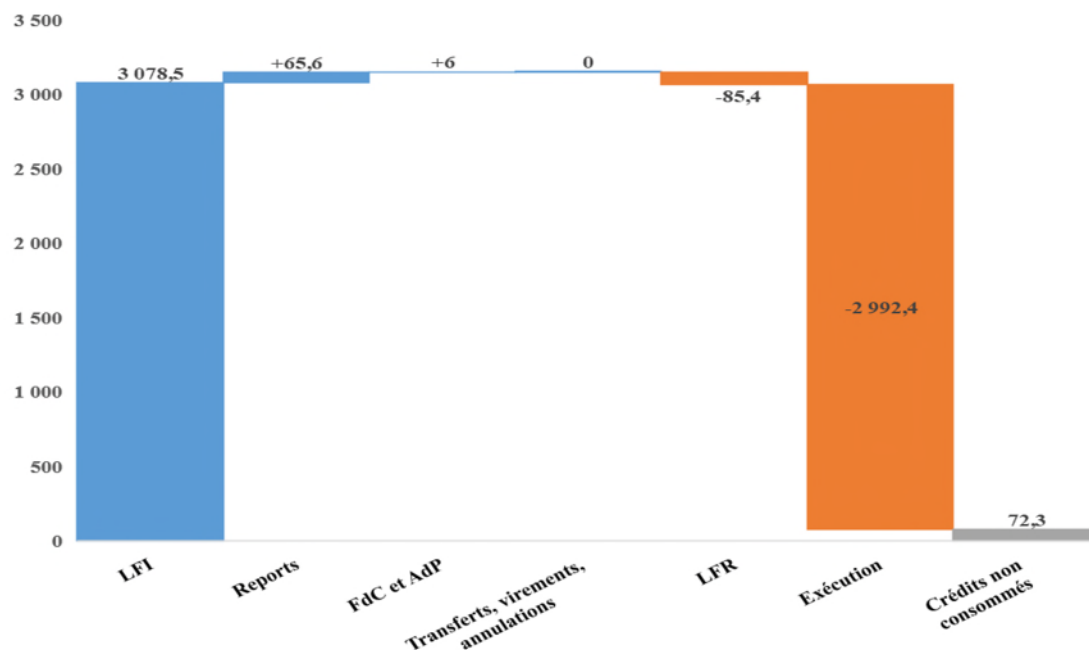
- la mise à disposition de la maison de la francophonie par la France à l'OIF, dont le loyer est pris en charge sur le programme 209 sur la base d'un engagement juridique de 52 M€ sur dix ans réalisé en 2010 (un nouvel engagement de dix ans devrait être pris en AE en 2020).

En raison des échéances des engagements préalablement souscrits par la France, les versements en CP du programme 110 sont prévisibles, si l'on exclut quelques cas d'actualisation des calendriers de versement des contributions mis en œuvre par certaines organisations multilatérales.

En comptabilité générale de l'État, la partie non versée de la contribution financière aux institutions internationales est enregistrée dans les comptes d'immobilisations financières et constitue une dette pour l'État. Les montants engagés en AE et inscrits en LFI assurent donc le versement des contributions dues par la France. Ils constituent les restes à payer de contributions dues au titre des engagements pluriannuels.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)



1.2.1 Un respect relatif des règles de mise en réserve

Sur le programme 209, la réserve légale a été de 55,51 M€ de CP. Comme en 2018, elle a été *in fine* appliquée à hauteur de 3 % (et non pas de 5 %, comme initialement souhaité par le MACP) à la totalité des crédits hors titre 2 (91,2 M€ en AE et 55,5 M€ en CP). Toutefois, ce taux de mise en réserve a été différencié selon les briques du programme : 2,4 % pour assurer une contribution suffisante de la France au FED et un taux supérieur ou égal à 3 % pour les autres éléments du programme.

Les crédits du titre 2 mis en réserve (ce dernier représentant 155,9 M€ en AE = CP) correspondent, quant à eux, à 0,5 % de la dotation initiale du programme 209, dont 0,8 M€ de gel initial.

En fin de gestion, 44,3 M€ d'AE et de CP ont été dégelés, soit 79,8 % des CP gelés, contre 29,45 % en 2018 (13,9 M€ de CP) et 48,56 % des AE contre 27,04 % en 2018 (13,6 M€ d'AE). Les CP restitués en fin de gestion ont permis d'honorer la contribution à la Facilité européenne en faveur des réfugiés syriens en Turquie (FRiT, à hauteur de 12,2 M€ sur 34,2 M€), de financer l'engagement humanitaire de la France en Syrie (31,6 M€, complétés par 4 M€ de rétablissements de crédits pour contribuer au financement d'un engagement de 50 M€) ainsi qu'une aide d'urgence contre les incendies en Amazonie (0,5 M€, s'ajoutant à 1,4 M€ de crédits des 3 M€ reçus via le fonds de concours 1-21008). Les crédits en réserve non dégelés (46,92 M€ d'AE et 11,21 M€ de CP) ont été annulés par la loi de finances rectificative pour 2019.

S'agissant du programme 110, les règles de gel des crédits ont été appliquées sur son montant global, à hauteur de 3 % des crédits votés en LFI (39,17 M€ en AE et 32,24 M€ en CP). Contrairement à l'année 2018, aucun des reports de crédits de 2018 à 2019 n'a été gelé.

La réserve a été appliquée principalement aux dépenses bilatérales (bonifications des prêts aux États étrangers en AE et CP, FEXTE et FASEP, rémunération de Natexis et aides budgétaires globales en CP) et marginalement aux dépenses multilatérales (Fonds de lutte contre les juridictions non-coopératives en CP).

Enfin, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2019 n°2019-1270 du 2 décembre 2019, l'intégralité de la réserve de précaution a été annulée en fin d'exercice 2019, alors qu'elle avait été dégelée en totalité en 2018. Cette réserve a fourni ainsi 15 % de la totalité des AE (261,44 M€) et 40,2 % de la totalité des CP annulés (80,24 M€). Les AE annulées ont été imputées exclusivement, du fait d'un environnement de taux bas, sur les bonifications de prêts aux États étrangers ; les CP l'ont été sur le fonds vert pour le climat (43,1 M€), les bonifications de prêts aux États étrangers (22,6 M€), le FEXTE (2,5 M€) et le FASEP (2 M€). De ce fait, le paiement d'une partie de la quatrième échéance trimestrielle des bonifications de prêts aux États étrangers (11,85 M€) a dû être décalé en 2020.

1.2.2 Une exécution marquée par des mouvements budgétaires significatifs

S'agissant du programme 209, plusieurs aléas ont eu un fort impact sur l'exécution budgétaire.

Les crédits d'abondement à la FRiT (*Facility for refugees in Turkey* : 34,2 M€ en AE=CP) ont dû être déployés, conformément à l'arbitrage interministériel intervenu après le vote de la loi de finances initiale (22 M€ ont été redéployés à partir de l'ensemble du programme 209 et 12,2 M€ proviennent d'un dégel).

Le renouvellement en 2019 de l'engagement humanitaire en Syrie à hauteur de 50 M€, a été mis en œuvre en deux tranches ; la première, à hauteur de 45 M€, est fléchée sur la Syrie dès 2019, tandis qu'une seconde de 5 M€ sera versée en 2020 au titre de la seconde part de la contribution française au SRTF (*Syria recovery trust fund*). La première tranche de 45 M€ a fait l'objet d'un redéploiement de crédits à hauteur de 9,5 M€, le dégel de 31,6 M€ de crédits et 4 M€ de rétablissements de crédits.

Concernant le programme 110, en revanche, la quasi-totalité des dépenses effectuées en cours d'année correspond à des dépenses prévues en loi de finances initiale. Les crédits exécutés représentent 998,65 M€ en AE et 994,04 M€ en CP hors retrait d'AE sur exercices antérieurs et 820,13 M€ d'AE après ces retraits¹⁰. Des dépenses supplémentaires ont dû être néanmoins financées par redéploiement en cours de gestion au titre de la fongibilité des crédits. Il s'agit de paiements de bonifications de prêts accordés au FIDA (12,68 M€ en AE et 0,09 M€ en CP) et à l'AID (116,84 M€ en AE et 12,32 M€ en CP). Les AE correspondantes ont, quant à elles, été engagées fin 2018 mais les premières échéances de paiement n'ont pu être présentées lors du PLF 2019.

1.2.3 Les contraintes de la régulation budgétaire et les opérations de fin de gestion

Plusieurs opérations non ou sous-budgétisées

Pour le programme 209, plusieurs cas de « non-budgétisation » sont à relever : comme évoqué *supra*, le montant de 50 M€ consacré à l'engagement humanitaire de la France envers la Syrie et le montant de 34,2 M€ en faveur de la FRiT.

¹⁰ Ces retraits correspondent aux contributions à l'*International finance facility for immunisation* (IFFIm) désormais couvertes en CP par le FSD ainsi qu'à un coût moins élevé qu'anticipé des bonifications des prêts accordés par l'AFD à l'AID et au FIDA.

Enfin, un redéploiement de 0,75 M€ a été nécessaire pour consacrer une partie des crédits du programme à l'organisation du sommet du G7, et notamment des réunions ministérielles sur le thème du développement durable et de l'éducation.

In fine, toutefois, un volume de 3 M€ d'AE et de 5 M€ de CP n'a pas été consommé, soit 0,1 % des AE et 0,27 % des CP. Hors fonds de concours, les crédits non consommés ont été de 1,74 M€ en AE et 3,5 M€ en CP.

Concernant le programme 110, deux sous-budgétisations ont été financées par des redéploiements de crédits au sein de ce programme. Les bonifications des prêts de l'AFD au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI ont nécessité une augmentation d'1,96 M€ en AE et en CP (8,96 M€ engagés et payés au lieu des 7 M€ programmés par la LFI 2019). Par ailleurs, le montant des AE du FASEP a été augmenté de 9.94 M€ en AE (soit un total de 29,94 M€ en AE contre 20 M€ prévus en LFI 2019) et réduit de 3,21M€ en CP pour financer les études du métro de Belgrade et des projets concernant « les solutions innovantes pour la ville durable en Afrique ». L'exécution s'élève donc à 29,941 M€ en AE contre 20 M€ prévus en LFI 2019.

Des lignes surbudgétisées en raison du bas niveau des taux d'intérêt et des variations du taux de change euro/dollar

S'agissant du programme 110, ces évolutions ont réduit les besoins de :

- la ligne relative aux bonifications de prêts dans les États étrangers mis en œuvre par l'AFD. Ses engagements en AE se sont élevés à 717,5 M€ au lieu de 990,2 M€ prévus initialement en LFI 2019. La remontée des taux d'intérêt prévue mais non réalisée fin 2019 et une progression moins forte qu'attendu des décaissements de prêts par l'AFD, expliquent cet écart important de 272,7 M€. De plus, l'annulation de 80,4 M€ en CP a été supportée pour partie par cette ligne ;

- la ligne relative à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI, gérée par l'AFD avec 7 M€ en LFI 2019 contre 8,96 M€ en exécution, en raison principalement de la volatilité du taux de change euro/dollar, puisque ce prêt au FMI est réalisé en droits de tirages spéciaux (DTS). Il dépend des conditions de financement de l'AFD, de l'évolution du panier de devises constituant le DTS et du taux de change des devises composant le DTS par rapport à l'euro.

Un pilotage contraint du fait de nombreuses dépenses programmées dans le cadre d'accords internationaux ou bilatéraux

• Les dépenses « obligatoires » du programme 209 représentent 1 056 M€ en AE et 1 058,9 M€ en CP:

- les dépenses résultant de la signature d'accords internationaux (910,9 en AE et 913,8 M€ en CP) :
 - la contribution française versée au FED : 863 M€ (contribution actualisée à 842,4 M€) ;
 - les engagements liés aux C2D (50 M€) ;
 - la contribution obligatoire versée à l'OIF (15,1 M€) ;
 - le loyer de la Maison de la Francophonie (3,4 M€ en AE et 6,3 M€ en CP).
- les subventions et rémunérations destinées aux opérateurs (145,1 M€ en AE=CP) : subvention à Expertise France (35,8 M€, en progression de 6,5 M€ pour financer l'externalisation de la gestion des experts techniques internationaux, auxquels s'ajoutent 3 M€ de subvention d'équilibre), Canal France International (7,8 M€, en augmentation de 0,3 M€ pour financer le projet Medialab), France Volontaires (10 M€), et la rémunération de l'AFD (91,5 M€).
- D'autres dépenses peu pilotables (1 957,2 M€ en AE et 762,1 M€ en CP):
 - les dépenses résultant d'engagements politiques (167,7 M€ en AE et 166,9 M€ en CP) : les contributions volontaires aux Nations-Unies (106,1 M€ en AE = CP ; la contribution française au Partenariat mondial pour l'éducation (PME) (27,6 M€ en AE et 26,6 M€ en CP) ; le soutien au programme des Jeunes experts associés (2,8 M€ en AE et 3 M€ en CP) ; les contributions volontaires à la francophonie, hors part obligatoire versée à l'OIF (31,2 M€).

- les dépenses nécessaires à la poursuite des actions de coopération bilatérale (1 789,5 M€ en AE et 595,2 M€ en CP): aide-projet (1 609,5 M€ en AE et 413,2 M€ en CP) ; FSPI (31,9 M€ en AE et 32,3 M€ en CP) ; gestion et sortie de crise (100 M€, en augmentation de 13,6 M€ en 2019 en vue d'atteindre 500 M€ en 2022 pour l'aide humanitaire) ; partenariat en matière d'objectifs du développement durable (29,3 M€) ; coopération décentralisée (8 M€) ; volontariat (9,4 M€ d'AE et 11 M€ de CP, soit le reliquat après déduction des crédits versés à France Volontaires) ; Fonds Pacifique (1,4 M€).

Les dépenses obligatoires du programme 110 (dépenses d'intervention et dépenses d'opérations financières) représentent, quant à elles 925,5 M€ en AE et 352,25 M€ en CP. Elles regroupent :

- des dépenses résultant de la signature d'accords internationaux dans le domaine environnemental et climatique : fonds vert pour le climat (43,1 M€ en AE = CP), fonds multilatéral pour le protocole de Montréal (11,35 M€ en CP), Fonds pour l'environnement mondial (56,62 M€ en CP), fonds pour les PMA et fonds d'adaptation (12,5 M€ en AE = CP).
- des dépenses liées à des accords internationaux en matière économique et financière : fonds fiduciaire en faveur des territoires palestiniens et centre pour l'intégration en Méditerranée (8,1 M€ en AE = CP), programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC avec 4 M€ en CP), fonds d'aide au commerce et fonds cadre intégré pour les PMA (2 M€ en CP), fonds de lutte contre les juridictions non coopératives (2,06 M€ en AE), METAC et AFRITAC (1,6 M€ en CP), FIAS (1 M€ en CP).
- Des bonifications de taux d'intérêt liées à des engagements internationaux ou résultant d'engagements politiques : bonifications de prêts aux États étrangers (717,5 M€ en AE et 160,68 M€ en CP), des bonifications des prêts en outremer (6,61 M€ en CP) et des bonifications de prêts à des organismes multilatéraux (FMI-FRPC, FIDA, AID, Fonds pour les technologies propres, Fonds vert pour 16,34 M€ en AE).
- Des dépenses peu pilotables résultant d'engagements politiques : FFEM (120 M€ en AE et 19,94 M€ en CP).
- Des subventions destinées aux « opérateurs » : Expertise France (5,85 M€ en AE = CP), indemnisation de l'AFD au titre des annulations de dette (18,9 M€ en CP).

De plus, un montant de 109,17 M€ en AE et 64,05 M€ en CP n'a pas été consommé. Donnant lieu à une demande de report de crédits, il concerne principalement :

- un nouveau report à 2020 du traitement de la dette de la Somalie en AE et en CP. Ces crédits avaient déjà été reportés pour 63,4 M€ de 2018 vers 2019, compte tenu de la situation interne de ce pays ;

- un report à 2020, du fait de la régulation budgétaire, des 43,1 M€ d'AE nécessaires à la reconstitution du Fonds vert pour le climat (FVC) pour respecter l'engagement de la France d'un doublement de la participation française au FVC lors de sa première reconstitution pour 2019-2023 ;

- un report à 2020 de la contribution au fonds fiduciaire dédié à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (fonds LAB-LAT) pour 0,82 M€ d'AE ;

- une consommation moins élevée qu'attendue, en AE et en CP, sur la rémunération de l'AFD et de Natixis.

1.2.4 La volatilité de la contribution au FED

La révision à la baisse du plafond de la contribution française à verser au Fonds européen pour le développement (FED) s'est traduite par une réduction de la contribution de la France pour 2019 de 36 M€¹¹, passant de 878 M€ budgétés à 842 M€ de fonds appelés.

Le FED demeure un risque budgétaire important du programme 209, notamment depuis l'entrée en vigueur du 11^{ème} FED. Pour pallier les risques de sous ou surbudgétisation sur le FED, des échanges entre le MEAE et la Commission européenne ont permis de faire évoluer ses méthodes, afin de passer d'une logique d'appels en fonction des besoins, à une logique de lissage des appels de fonds.

La volatilité de la contribution au FED, si elle a permis en 2015, 2018 et 2019, de dégager des crédits, demeure un risque pour les exercices à venir, concrétisé en 2016 et en 2017 par une « sous-budgétisation », comme la Cour l'avait constaté à l'occasion de son contrôle sur la contribution de la France au FED¹² qui avait conduit à un certain nombre de recommandations.

Si les négociations en cours du cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne débouchaient sur une intégration du FED dans

¹¹ Réduction de 53,4 M€ en 2018.

¹² Référé du 18 janvier 2018, sur les exercices 2008-2016.

le budget européen, l'actuel financement français ou son équivalent se trouverait intégré dans la contribution de la France au budget de l'UE par prélèvement sur recettes et les crédits du programme 209 seraient réduits à due proportion. Seuls les derniers appels à contribution du 11^{ème} FED resteraient financés par le programme 209. Cette évolution devrait alors être prise en considération dans la programmation à venir du programme 209, qui serait alors susceptible de perdre environ 40% de son budget.

1.2.5 Un nouveau report du traitement de la dette de la Somalie

En 2019, comme en 2018, le report du traitement de la dette de la Somalie a été décidé du fait de la situation interne de ce pays. Ce report trouve son origine dans des causes externes à la gestion budgétaire mais le coût pour les finances publiques a fortement augmenté depuis 2014 en raison des intérêts de retard.

En 2020, l'exécution de cette dépense est attendue pour un montant de 63,4 M€, dont 60,1 M€ d'intérêts et 3,3 M€ de principal. Le montant des intérêts comprend les intérêts de retard, dont le montant exact devra être négocié avec la Somalie lors du traitement de sa dette en Club de Paris.

1.2.6 Une rebudgétisation qui reste à compléter

De nombreuses dépenses relevant du droit commun budgétaire ont été transférées progressivement puis massivement vers le FSD. Ainsi, **lors de l'examen des précédents exercices, la Cour déplorait la tendance observée à la débudgétisation des crédits qui constituait, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation au cours des années récentes (plus d'1 Md€ en 2017 et en 2018), une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires.**

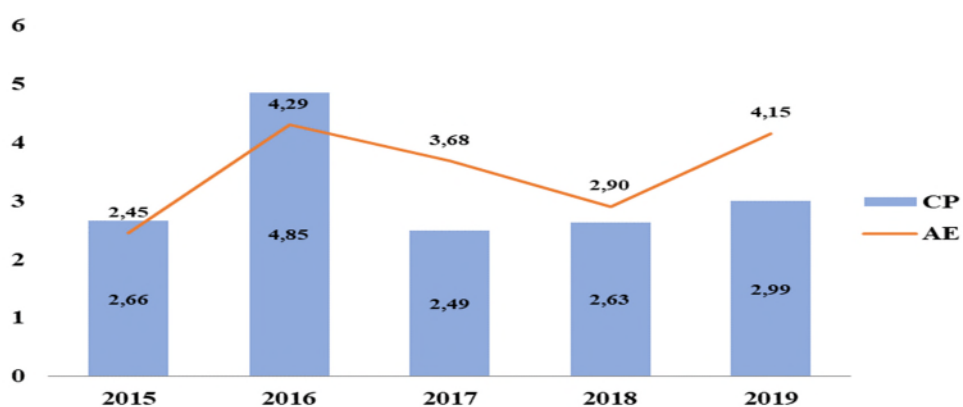
Toutefois, en 2019 et dans le cadre du PLF 2020, 270 M€ issus du produit de la TTF affectée à l'AFD sont rebudgétisés et réintégrés au sein des deux programmes de la mission budgétaire APD.

Cette démarche s'inscrit dans un souci d'une plus grande lisibilité budgétaire, d'une meilleure gestion des crédits de la mission et d'une comptabilisation accrue au titre de l'APD par l'OCDE de crédits contribuant jusqu'alors à alimenter la trésorerie de l'AFD. L'ensemble des crédits d'APD doivent ainsi progressivement

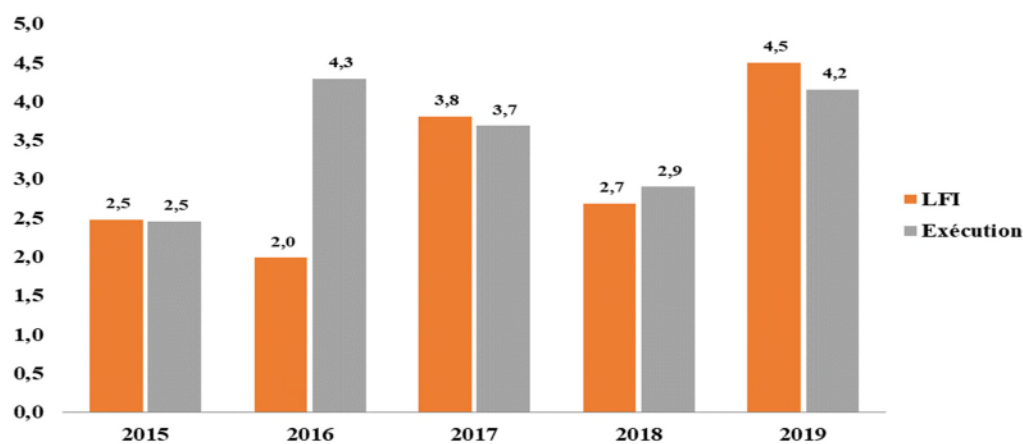
réintégrer le budget général de l'État. Une rebudgétisation de l'intégralité des crédits restants du FSD (738 M€ dont 528 M€ issus de la TTF et 210 M€ provenant de la TSBA, soit l'équivalent de 24,66 % des CP de la mission APD) est ainsi souhaitable.

1.3 Analyse de l'évolution de la dépense et de ses composantes

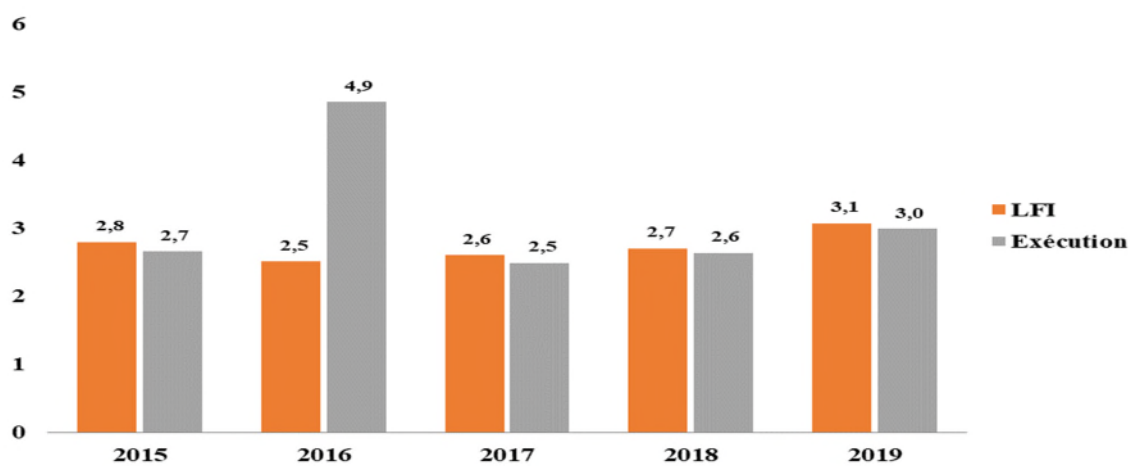
Graphique n° 3 : Exécution 2015-2019 (M€)



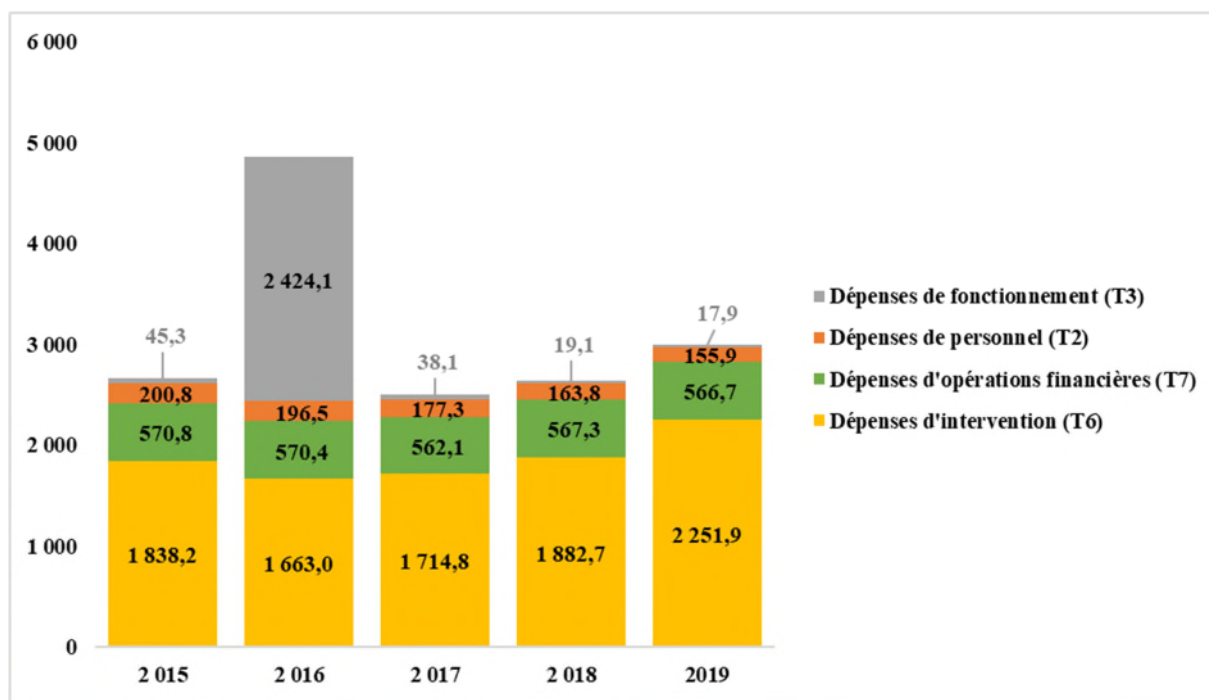
Graphique n° 4 : LFI et exécution 2015-2019 (AE, Mds€)



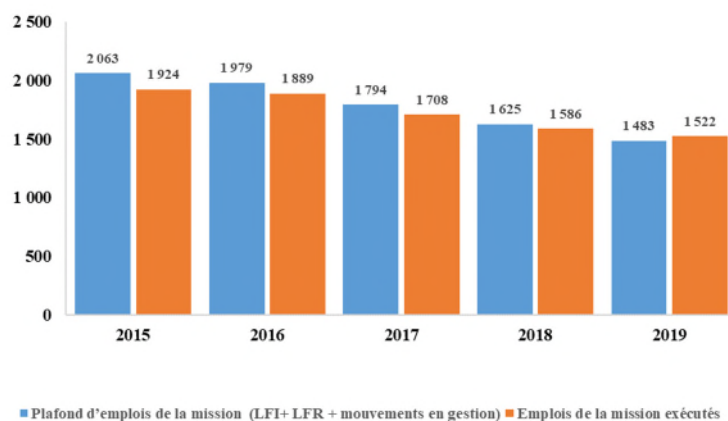
Graphique n° 5 : LFI et exécution 2015-2019 (CP, Mds€)



Graphique n° 6 : Les dépenses 2015-2019 de la mission par titre (CP, en M€)



Graphique n° 7 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour la mission)



Graphique n° 8 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour les opérateurs)

(Données non communiquées)

La mission a été exécutée à hauteur de 4,14 Md€ en AE et 2,99 Md€ en CP, soit un taux d'exécution de 97,27 % en AE et de 97,63 % en CP, identique à celui de 2018. Le tableau détaillé des crédits initiaux, des mouvements et des crédits consommés se trouve en annexe n° 2.

Les dépenses du programme 209, exécutées à 98,35% en AE (soit 2,99 Md€ pour 3,04 Md€) et à 99,46 % en CP (soit 1,84 Md€ pour 1,85 Md€ en LFI) ont financé quatre types d'aide :

- l'aide bilatérale (1,92 Md€ en AE et 776,11 M€ en CP) grâce à différents instruments (aide-projet, coopération technique, subventions à des opérateurs et ONG ou traitement de la dette). Une partie de ces crédits est mise en œuvre par l'AFD ;

- l'aide multilatérale (220,39 M€ en AE et 222,29 M€ en CP), qui contribue à l'effet de levier de l'effort d'APD grâce à des contributions aux fonds des institutions financières multilatérales et des Nations-Unies, ainsi qu'au soutien à certains fonds sectoriels;

- l'aide européenne (842,40 M€ en AE=CP), constituée de la contribution au FED.

- et, à la marge, des actions de co-développement pour 1,46 M€ en AE et 1,44 M€ en CP, correspondant à des erreurs d'imputation qui seront retraitées lors du RAP 2019.

Les grands postes de dépenses du programme 110¹³ concernent les dépenses multilatérales, telles que l'Association internationale pour le développement (AID – 346,54 M€ en CP, comme en 2018), le Fonds africain de développement (FAD – 123,17 M€, comme en 2018), le Fonds pour l'environnement mondial (56,62 M€ en CP, soit 15% de plus qu'en 2018), le Fonds asiatique de développement (FAsD – 11,5 M€ en CP,

¹³ La présente note se fonde sur l'exécution réelle des AE, sans tenir compte des opérations techniques réalisées en cours de gestion au titre d'exercices antérieurs, notamment des apurements.

comme en 2018) et le Fonds international de développement agricole (12,32 M€ en CP, en progression de 6,20 % par rapport à 2018). En 2019, ces dépenses multilatérales représentent 62,11 % des CP, contre 65,6 % des CP en 2018.

Les AE des dépenses multilatérales connaissent tous les trois ans une forte variation en raison de la pluri-annualité des engagements, notamment des deux principaux postes que sont l'AID et le FAD. L'exercice 2019 est marqué par un point bas (absence d'AE pour les dépenses d'opérations financières du titre 7), après la reconstitution du FIDA réalisée en 2018 (35,96 M€ en AE). Le programme 110 continue, de plus, à intégrer des dépenses présentées comme exceptionnelles et liées à des événements internationaux, alors qu'elles sont récurrentes. Il s'agit, pour 2019, de contributions aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale en faveur des Territoires palestiniens (8 M€ en CP) ainsi qu'au fonds pour les pays les moins avancés (12,5 M€ en CP).

Le programme 110 comporte également des dépenses bilatérales telles que les bonifications de prêts à destination des États étrangers (717,5 M€ en AE contre 367,0 M€ en 2018 et 160,7 M€ en CP contre 165,2 M€ en 2018), les ABG (60 M€ en AE=CP), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM, 19,9 M€ en CP) et le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP 29,94 M€ en AE et 18,96 M€ en CP) dans le cadre de la coopération technique. En exécution 2019, les dépenses bilatérales représentent 28,63 % des CP du programme, contre 15 % en 2018. La trajectoire de ces dépenses, principalement composées de dépenses d'intervention, est ainsi en hausse sur la période 2017-2019, avec + 655,54 M€ d'AE (soit + 195,6 %) et + 56,61 M€ de CP exécutés en 2019 par rapport à 2017. Cette situation s'explique principalement par la montée en puissance des bonifications d'intérêt des prêts de l'AFD aux États étrangers (en phase avec l'annonce du président de la République de + 423,5 M€ d'AE), la reconstitution en 2019 du FFEM (+ 120 M€ en AE) et par le financement sur le programme 110 des ABG et du FEXTE (+ 90 M€ en AE).

Comme souvent, les dépenses exécutées relatives au FASEP ont été en décalage significatif avec la programmation initiale. En raison d'opérations sélectionnées dans le cadre de l'appel à projets « solutions innovantes pour la ville durable en Afrique » et d'une accélération des décaissements, les engagements réalisés ont dépassé de 9,94 M€ la LFI 2019 et les paiements (18,96 M€) ont été plus élevés que les années précédentes où ils atteignaient en moyenne 13 M€.

En revanche, une sous-exécution a été observée principalement sur :

- les bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers (- 27,34 M€ par rapport à la LFR 2019). ;
- le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expérience (FEXTE, intervenant en complément du FASEP) pour 2,5 M€ en CP, financé pour la première fois sur le programme 110 et initialement sur la TTF affectée à l'AFD.

Enfin, les dépenses du programme 110 relatives au traitement de la dette des pays pauvres ont été conformes aux prévisions d'exécution, à l'exception de la Somalie comme indiqué *supra*. Ces dépenses représentent 9,25 % des CP du programme.

S'agissant des crédits de fonctionnement, marginaux dans le programme 110 (8,18 M€ en AE=CP en LFI 2019, soit 0,76 % des CP), leur exécution a été de 7,9 M€ en AE et 6,13 M€ en CP. Cette moindre consommation est principalement due :

- à une moindre rémunération de l'AFD et des opérateurs des prêts et dons du Trésor (Natexis, notamment) ;
- à une consommation plus faible de crédits au titre des évaluations ex-ante et ex-post de projets ;
- à une sous-exécution des évaluations des opérations relevant de l'aide au développement en raison de retards dans la passation des marchés.

Cette consommation est toutefois supérieure à celle de 2018 (4,2 M€ en AE et 4,5 M€ en CP en 2018) car les ABG et le FEXTE sont financés par le programme 110 depuis 2019 et non plus, comme en 2017 et 2018, par la TTF affectée à l'AFD.

Les dépenses portées par les deux programmes sont parfois très proches voire similaires quant aux thématiques abordées ou aux instruments utilisés. Le MEAE rappelle que, depuis l'engagement de la France visant à consacrer 0,55 % du RNB à l'APD à l'horizon 2022, des discussions régulières entre le MEAE et le MEF pour la DG Trésor ont permis de dessiner une trajectoire budgétaire commune sur le quinquennat, comportant plusieurs scénarios. Le partage de l'information et la coordination ont été renforcés entre les deux ministères, avec une modulation des parts respectives des deux ministères au sein du FSD, à l'occasion des conférences budgétaires communes et des réunions tripartites entre MEAE, MEF et MACP lors de la préparation du PLF.

1.3.1 Un respect du plafond fixé par la LPFP

Tableau n° 2 : Évolution des dépenses exécutées depuis 2014

M€	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2014	2 008,9	1 033,5	1 718,7	1 719,3	3 720,7	2 752,8
2015	789,5	989,0	1 663,0	1 666,2	2 452,4	2 655,2
2016	413,5	891,0	1 581,3	1 555,0	1 994,8	2 445,9
2017	2 154,0	932,0	1 529,1	1 560,2	3 683,1	2 492,2
2018	1 100,0	929,2	1 801,3	1 703,6	2 901,3	2 632,8
2019	998,7	994	3 148,7	1 998,3	4 147,4	2 992,3

Sources : Chorus, DG Trésor.

Pour le programme 110, la trajectoire prévue des crédits (LPFP 2017) a été globalement respectée en CP, avec un léger dépassement en LFI 2019 (1,07 Md€ pour 1,01 Md€ prévus par la LPFP), dû à la rebudgétisation sur le programme 110 de la TTF affectée à l'AFD (80 M€). Les dépenses multilatérales sont quasiment stables par rapport à la programmation (+1% en CP), alors que les dépenses bilatérales diminuent de 10% en CP, du fait notamment d'une sous-consommation des bonifications des prêts accordés aux États étrangers et du FEXTE, conjuguée à l'annulation de crédits de 80,24 M€ supportée en gestion par le programme 110. Les dépenses relatives au traitement de la dette des pays pauvres correspondent à la prévision de la LPFP.

Les AE ont, quant à elles, fortement augmenté entre le montant prévu pour l'année 2019 par la LPFP (749,93 M€) et la LFI 2019 (1,3 M€) en raison de la montée en charge de l'activité des prêts de l'AFD. Cet écart s'est cependant réduit en exécution avec un total en AE de 998,7 M€ et 994,04 M€ en CP.

S'agissant du programme 209, l'exécution des crédits en 2018 s'élevait à 1 637,5 M€ en AE et 1 539,8 M€ en CP hors dépenses de personnel, soit un total de 1 801,3 M€ en AE et 1 703,6 M€ en CP avec les dépenses de personnel. L'évolution de la dépense entre 2018 et 2019 respecte donc la trajectoire pluriannuelle prévue par la LPFP, à savoir une augmentation significative entre ces deux années (+302,6 M€), permettant d'amorcer une trajectoire à la hausse vers l'objectif des 0,55% du RNB.

De plus, le plafond inscrit dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2019 en crédits hors titre 2 s'est élevé à 1 666,4 M€, auxquels il convient d'ajouter 190 M€ de budgétisation de recettes de taxes affectées (TTF affectée à l'AFD), 9,2 M€ de transferts en PLF et un

amendement gouvernemental réduisant les crédits du programme de 15 M€. Les dépenses hors titre 2 décaissées en 2019 (1 842,4 M€) respectent donc bien le plafond de dépenses.

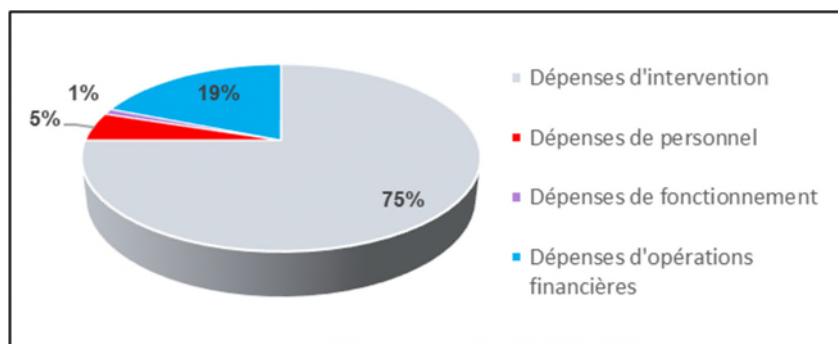
Une augmentation très significative des crédits

L'augmentation des crédits de la mission s'inscrit dans la volonté française de porter le montant de l'APD à 0,55% du RNB d'ici 2022. Ainsi, dans la LFI 2019, le budget de la mission s'élève à 3 098 M€ en CP, ce qui représente une hausse de 398 M€. Les AE de la mission connaîtront une progression très significative, passant de 2 684 M€ à 4 519 M€, soit une hausse de 1 835 M€ (+68%), une grande partie de cette progression étant affectée à l'AFD pour ses dons-projets.

1.3.2 Les grandes composantes de la dépense

En 2019, les dépenses de la mission sont très majoritairement des dépenses d'intervention (75 %), suivi de dépenses d'opérations financières (19 %) et de dépenses de personnel (5 %). Les dépenses de fonctionnement sont relativement limitées (1 % de la dépense).

Graphique n° 9 : Exécution en 2019 des dépenses de la mission par titre (à périmètre constant, en CP)



Source : MEAE, Chorus présentation Cour

1.3.2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

Seul le programme 209 comporte une dépense en titre 2. Avec une masse salariale de 155 M€, le titre 2 représente 8 % des dépenses du programme (5 % de la mission). En 2019, les crédits ouverts en LFI ont été consommés à hauteur de 101,8 % (98 % des crédits disponibles).

Tableau n° 3 : L'exécution des dépenses de titre 2 entre 2014 et 2019

Titre 2	Programme 209		
M€	LFI	Exécution	Écart
2014	206,16	197,89	-8,28
2015	201,79	200,82	-0,97
2016	195,52	196,46	+0,93
2017	184,5	177,3	-3,9
2018	165,2	163,8	-0,85
2019	153,2	155,9	+1,76

Source : MEAE, Chorus présentation Cour.

La dotation en titre 2 prévue par la LFI continue de diminuer, ce qui a pour conséquence, en 2019, une surconsommation entre prévision et exécution. Pour mémoire, depuis l'introduction de la LOLF, le MEAE connaissait un déséquilibre récurrent des dotations du titre 2 par programme, la sur-dotation du programme 209 permettant d'effectuer des virements de crédits vers les autres programmes en fin de gestion, tout en gonflant artificiellement les dépenses de l'APD. L'analyse de la masse salariale, depuis 2012, montre une réduction de 32 % en LFI (222,4 M€ en 2012 contre 153,2 M€ en 2019) qui s'explique, en partie, par cette sur-dotation.

La gestion de la masse salariale est effectuée de manière globale au niveau du ministère et, de fait, déconnectée de la nomenclature par programme (cf. la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État*, qui regroupe plus de 90 % des crédits de titre 2 gérés par le ministère).

Le plafond d'emplois de la mission en LFI s'établit à 1 483 ETPT prévus en 2019 contre 1 625 en 2018, soit une baisse de 142 ETPT, dont une diminution de 22 ETPT au titre du schéma d'emplois. L'exécution, avec 1 523 ETPT, montre une diminution de 63 ETPT (1 586 ETPT en 2018), qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, en est proche.

Tableau n° 4 : L'exécution du plafond d'emplois 2013 - 2019

ETPT	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Plafond d'emploi	2 267	2 162	2 063	1 979	1 794	1 625	1 483
Exécution	2 104	2 002	1 924	1 889	1 708	1 586	1 523

Source : MEAE.

1.3.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Tableau n° 5 : Les dépenses de fonctionnement 2014 - 2019 (CP)

Titre 3	Programme 110		Programme 209		Total mission	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2014	7,3	5,9	36,5	38,6	43,8	44,5
2015	7,2	6,3	36,4	38,9	43,6	45,2
2016	7,2	5,7	32,8	10,5	37,0	16,1
2017	7,2	5,3	42,1	32,8	33,5	38,1
2018	4,2	4,6	7,5	7,1	11,7	19,1
2019	8,2	6,1	6,6	12	14,8	18,1

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

Pour le programme 110, on constate un écart entre les crédits ouverts en LFI et les dépenses exécutées (- 25 %). Cette sous-consommation est principalement due, comme lors de l'exercice précédent, à une consommation plus faible des crédits au titre des évaluations¹⁴, ainsi qu'à une moindre rémunération de l'AFD et des opérateurs des prêts et dons du Trésor (Natexis et autres).

En revanche, la consommation est supérieure à celle de 2018 (6,1 M€ en CP en 2019) car les aides budgétaires globales (ABG) et le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expérience (FEXTE), dont la mise en œuvre est confiée à l'AFD par l'État, sont financés par le programme 110 depuis 2019.

Le programme 209 comporte assez peu de dépenses de fonctionnement, après retraitement. Elles correspondent principalement au paiement du loyer de la Maison de la Francophonie et aux appuis logistiques aux projets de coopération. Le MEAE indique qu'aucune économie n'a été possible sur les dépenses de fonctionnement.

¹⁴ Évaluations préalables à la réalisation de projets et évaluations des opérations relevant de l'APD, qui ne fonctionnent pas en AE=CP. La réalisation des évaluations prévues en programmation peut connaître des aléas (caractère infructueux des appels d'offres, report de l'évaluation, retard dans sa réalisation...).

1.3.2.3 Les dépenses d'intervention

Tableau n° 6 : Les dépenses d'intervention en LFI et en exécution

	LFI (P.110)		Exécution (P.110)		LFI (P.209)		Exécution (P.209)	
M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 6	1 297,6	499,9	990,8	421,2	3 040	1 844	2 983,2	1 831

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

Les dépenses d'intervention représentent 75 % de la mission. Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n° 3.

Tableau n° 7 : Répartition des dépenses d'intervention sur le programme 209 entre 2014 et 2019 (en CP)

Programme 209 (M€) – hors réserve	Exéc. 2014	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
Dépenses de guichet	640,4	598,1	703,8	742,4	796,4	863,0	842,4
Dépenses discrétionnaires	842,4	828,4	644,2	607,7	728,9	980,8	988,1
Total des dépenses d'intervention	1 482,8	1 426,4	1 348,0	1 350,1	1 525,3	1 844	1 831

Source : MEAE.

Sur le programme 209, les dépenses en AE sont en augmentation (2 983 M€ contre 1 630 M€ en 2018 soit + 83% après une hausse de 23 % entre 2017 et 2018) principalement en raison de la hausse de la contribution française versée au FED (842 M€) et des moyens dédiés à l'aide projet gérée par l'AFD (1 604 M€ en AE et 450 M€ en CP). Le montant d'exécution des CP est par conséquent également en hausse (avec une augmentation de 20 %).

Tableau n° 8 : Répartition des dépenses d'intervention sur le programme 110 entre 2015 et 2019 (en CP)

Programme 110 (M€)	Exéc. 2015	Exéc. 2016	Exéc. 2017	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
Dépenses discrétionnaires	55,3	28,1	17,5	13,13	96,00	81,46
Dotations réglementées	356,6	286,9	347,1	344,18	403,90	339,77
Total des dépenses d'intervention	411,8	315,0	364,6	357,31	499,89	421,23

Source : DG Trésor.

Concernant le programme 110, sur la période 2017-2019, la trajectoire des dépenses d'intervention exécutées évolue en très forte hausse en AE (+ 195,6 %) et, dans une moindre mesure, en CP (+ 15,5 %), avec un pic en 2019.

En AE, ce pic s'explique par :

- des bonifications d'intérêt relatives aux prêts que l'AFD accorde aux États étrangers en raison de l'augmentation de l'activité de l'Agence au regard de l'annonce du Président de la République (423,5 M€) ;
- la reconstitution en 2019 du Fonds français pour l'environnement mondial pour la période 2019-2023 (FFEM, soit 120 M€);
- le financement via le programme 110 des ABG (60 M€) et du FEXTE (30 M€), financées en 2018 via la TTF et désormais rebudgétisées.

En ce qui concerne les CP, la hausse des dépenses en 2019 (+ 56,6 M€) résulte principalement de l'augmentation des bonifications d'intérêt des prêts de l'Agence française de développement (AFD) aux États étrangers, dans le cadre de l'augmentation de l'activité de l'Agence annoncée en 2015 (+ 4 Md€ en prêts entre 2015 et 2020).

L'augmentation du montant des CP en LFI 2019 de 11,8 % (1 074,75 M€) par rapport à la LFI 2018 (961,41 M€) s'explique principalement par la rebudgétisation de la taxe sur les transactions financières (TTF, 80 M€) et le financement des aides budgétaires globales (60M€), contrairement à l'année 2018 où ces aides n'avaient pas été financées par le programme 110 mais via la part de TTF affectée à l'AFD.

Le programme 110 a fait l'objet d'une annulation de crédits en LFR 2019 à hauteur de 261,44 M€ en AE et de 80,24 M€ en CP pour tenir compte de l'annulation de l'intégralité de la réserve de précaution, de l'actualisation des besoins de dispositifs à décaissements pluriannuels (FEXTE, bonifications de prêts aux États étrangers par l'AFD) et de l'ajustement du calendrier de reconstitution du Fonds vert pour le climat.

Après une baisse globale de la mission entre 2014 et 2017, les engagements sont en hausse depuis 2018. **La rationalisation des dépenses d'intervention ne pourrait s'inscrire que dans le cadre d'une réflexion stratégique globale, à l'appui notamment d'une priorisation des engagements dans les dispositifs multilatéraux.**

1.3.2.4 Les dépenses d'opérations financières

Pour mémoire, un programme ponctuel 346 dédié à l'augmentation des fonds propres de l'AFD et rattaché à la mission *Aide publique au développement* avait été créé en 2016¹⁵. Cette opération a représenté une dépense budgétaire de 2,4 Md€ ainsi que l'inscription d'un même montant en recettes de l'État.

Les dépenses d'opérations financières portées par la mission relèvent du seul programme 110, à hauteur de 566,68 M€ en CP en 2019¹⁶. Elles restent stables par rapport à 2018 car elles correspondent aux paiements des reconstitutions réalisées en 2017 des grands fonds multilatéraux tels que l'AID, le FAD et le FAsD. De nouvelles reconstitutions de ces fonds multilatéraux sont programmées pour 2020.

La reconstitution triennale réalisée en 2018 du Fonds international de développement agricole (FIDA) pour 35,96 M€ justifie l'écart en AE par rapport à 2019.

Tableau n° 9 : Les dépenses d'opérations financières en LFI et en exécution – programme 110

	Exécution 2016		Exécution 2017		Exécution 2018		LFI 2019		Exécution 2019	
M€	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 7	46,0	570,4	1 813,2	562,1	35,96	567,3	0	566,7	0	566,7

Source : DG Trésor.

Les principaux postes de dépenses sont décrits en annexe n° 4.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Une trajectoire globalement soutenable à court terme

La trajectoire à la hausse des crédits du programme, en conformité avec l'objectif de la France de consacrer 0,55 % du RNB à l'APD à l'horizon 2022, a entraîné de fortes hausses en 2019 sur plusieurs postes de dépenses visant à honorer les engagements suivants, pris dans le cadre du CICID, et notamment :

¹⁵ Afin de mettre en œuvre l'annonce faite par le Président de la République en septembre 2016 d'augmenter de 4 Md€ des prêts aux États étrangers d'ici 2020, un accroissement des fonds propres de l'AFD était devenu nécessaire.

¹⁶ Pour 35,96 M € en AE et 567,3 M€ en CP en 2018 ; 1 813,2 M€ en AE et 562,1 M€ en CP en 2017 ; 46,0 M€ en AE et 570,4 M€ en CP en 2016.

- une hausse de l'aide projet à l'AFD de 1 209 M€ en AE ;
- une contribution française au PME à hauteur de 26 M€ en 2019, contre 6 M€ en 2018 ;
- un accroissement de l'aide humanitaire pour la porter à 100 M€, notamment via la FRiT ;
- une progression du montant des crédits dédiés à l'action des collectivités territoriales ;
- une augmentation des contributions multilatérales, notamment via le PME (26 M€, soit + 20 M€ par rapport à la LFI 2018) et le GIEC (1 M€, versé à parts égales par le MEAE et le MTES).

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a émis un avis favorable avec réserves sur l'ensemble du P209 : il a souhaité un pilotage et un suivi attentifs des dépenses de l'AFD et de la contribution à la FRiT, dans la mesure où cette dernière faisait déjà – dès la présentation du programme – l'objet d'une demande de dégel.

1.4.2 Une programmation triennale à ajuster aux nouveaux engagements

1.4.2.1 Des engagements très importants en termes de volume

Le gouvernement envisage une augmentation graduelle de l'APD totale française selon la progression suivante : 0,44 % en 2018 ; 0,44 % en 2019 ; 0,47 % en 2020 ; 0,51 % en 2021 ; 0,55 % en 2022, ce qui conduit à passer d'une APD totale de 10,58 Md€ en 2018 à 14,27 Md€ en 2022, soit une augmentation de 3,68 Md€ et d'environ 35% en quatre ans.

La nouvelle trajectoire de la mission APD est reflétée dans le tableau ci-dessous, transmis seulement à titre indicatif car la traduction budgétaire globale des annonces du CICID reste à établir dans le cadre de la nouvelle loi de programmation de l'APD, qui n'est pas encore votée.

Tableau n° 10 : Évolution des plafonds de crédits de paiements 2017-2020 selon la LPFP

En CP	LFI 2017	2018	2019	2020
Mission APD	2,58	2,68	2,81	3,10

Source : LPFP 2018-2022

Afin d'honorer les engagements de la France, les crédits du programme 209 sont appelés à augmenter dans les années à venir, même si 2019 est une année charnière et exceptionnelle en terme de moyens alloués à l'APD.

En effet, la trajectoire du don-projet mis en œuvre par l'AFD, avec notamment l'attribution d'1 Md€ d'engagements en 2019, a presque fait quadrupler le volume d'engagements entre 2018 et 2019.

De plus, les annonces faites en 2018 portent sur une hausse des financements publics français pour le climat de 3 Md€ par an en 2015 à 5 Md€ par an en 2020. S'agissant du Fonds vert pour le climat, le président de la République a annoncé lors du Sommet du G7 à Biarritz le doublement de la contribution française, portant ainsi l'engagement français à 1,5 Md€¹⁷ sur 2019-2023. La reconstitution du Fonds pour la période 2019-2023 a été finalisée en octobre 2019.

La France s'est également engagée, lors de la sixième conférence de reconstitution du Fonds mondial contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) qui s'est tenue à Lyon en octobre 2019, à augmenter sa contribution de 20% pour atteindre 1,3 Md€ sur trois ans, ce qui pourrait poser un problème de soutenabilité budgétaire.

L'APD est la politique publique qui devrait enregistrer la plus forte hausse pendant le quinquennat, avec une hausse de 58% entre 2018 et 2022. Cet effort budgétaire est censé sécuriser l'atteinte de l'objectif de 0,55% du RNB en 2022. Si l'ensemble des engagements est, à ce stade, prévu dans la programmation, cette trajectoire pourra être ajustée dans le cadre du projet de loi de programmation. Il est toutefois possible que cette trajectoire budgétaire soit impactée négativement par les conséquences financières de la crise sanitaire qui a frappé la France au printemps 2020.

Dans les années à venir, la principale incertitude faisant courir un risque sur la soutenabilité du programme 209 est celle relative aux engagements confiés à l'AFD. Ils représentent, au 31 décembre 2019, 99,88% des 2,2 Md€ de restes à payer du programme (cf. *infra*), contre 1,04 Md€ au 31 décembre 2018. Ces restes à payer relèvent de l'écart entre les AE et les CP positionnés en 2019 sur le don projet de l'AFD à hauteur de 1,15 Md€.

¹⁷ La contribution française en dons au Fonds vert sera portée à la fois par le FSD et par le programme 110. Les bonifications de prêt seront portées par le programme 110. Dans le cadre de ce partage, 735 M€ d'AE et 23 M€ de CP sont prévus sur le programme 110 en 2020.

Le MEAE et l'AFD renégocient depuis plus d'un an les termes de la convention qui les lie contractuellement, le MEAE souhaitant renforcer son pilotage et son contrôle des projets confiés à l'AFD et revoir les modalités de suivi budgétaire et de rémunération de l'AFD. Cette convention doit désormais être signée dans les plus brefs délais.

1.4.2.2 Des engagements en termes de responsabilité qui tardent à être honorés

S'agissant des modalités de pilotage, d'évaluation et de vérification de l'utilisation des moyens dédiés à l'APD, le Premier ministre a annoncé en août 2018 un pilotage rénové des priorités fixées à l'APD.

Il est notamment prévu une tenue régulière des réunions du CICID, la consultation régulière des acteurs publics et privés participant à cette politique et la tenue au moins une fois par an du conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD. Par ailleurs, il a été annoncé qu'un accent particulier serait mis sur une conduite plus efficace et plus transparente de l'évaluation régulière de la mise en œuvre des moyens de la politique d'APD. Il a été notamment décidé qu'un observatoire des coûts de l'APD serait créé.

Ces engagements tardent à être tenus : depuis deux ans, le CICID ne s'est pas réuni et l'observatoire des coûts de l'APD n'a pas été créé¹⁸.

À ce stade, la forte augmentation des engagements de la France fait inévitablement apparaître un décalage entre la LPFP et les CP votés. Une programmation pluriannuelle à 5 ans en termes de CP devrait être engagée, en fonction des différents instruments financiers ; la prochaine loi sur le développement pourrait en être l'occasion.

Une stratégie globale de l'APD devrait être soumise au président de la République lors de la prochaine réunion du nouveau Conseil de développement, afin de pouvoir établir des prévisions plus étayées sur les futurs engagements de la France, envisager une rationalisation entre les dispositifs d'aide et effectuer un réexamen systématique des contributions antérieurement décidées, lorsque leur renouvellement est envisagé.

18

Par ailleurs, la cible de 0,55% du revenu national brut va se traduire par un volume de dépenses supplémentaires qui peut se traduire par la mise en œuvre de décaissements ou d'engagements rapides sans évaluation préalable de leur efficacité. En conséquence, il conviendra d'être particulièrement vigilant au cours des prochaines années sur la mise en œuvre d'instruments d'évaluation de cette politique publique.

1.4.3 Des demandes de reports et des restes à payer très significatifs

- Pour le programme 110, des reports de 2018 à 2019 avaient été nécessaires et concernaient essentiellement l'indemnisation de l'Agence française de développement (AFD) au titre des annulations de dette décidées en Club de Paris sur la Somalie (63,4 M€). De façon analogue à l'exercice précédent, il est nécessaire de reporter de 2019 à 2020 cette opération qui n'a pu être réalisée en 2019, mais pourrait l'être en 2020.

Les AE concernant la reconstitution du Fonds vert pour le climat (43,1 M€) et la contribution au fonds fiduciaire dédié à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (0,82 M€) seront reportés en 2020, leur réalisation ayant été décalée.

Par ailleurs, le montant des charges à payer du programme 110 d'un montant de 11,8 M€ correspond à des bonifications des prêts accordés à des États étrangers n'ayant pu être payées suite à une annulation de crédits de la LFR 2019. Ce montant fera l'objet d'un financement prioritaire sur les crédits de la LFI 2020. De par la nature des dépenses, il n'y a pas d'AE non affectées sur le P 110.

En revanche, les restes à payer au 31 décembre 2019 sont importants et s'élèvent à plus de 5,85 Md€ (5,51 Md€ après retrait d'AE sur exercices antérieurs), dont 3,42 Md€ pour les bonifications de prêts aux États étrangers, 1,03 Md€ pour les engagements multilatéraux et 1,04 Md€ pour le traitement de la dette.

Cette situation découle des mécanismes de reconstitution des fonds internationaux qui fonctionnent sur la base d'engagements pluriannuels. Les prêts aux États étrangers s'échelonnent sur une durée allant jusqu'à 30 ans, avec des décaissements de CP qui peuvent débiter bien après l'engagement des AE accordées à l'AFD. Les engagements en matière de traitement des annulations de dette multilatérale peuvent couvrir plusieurs

décennies. **Par conséquent, l'existence de restes à payer importants ne reflète pas une difficulté à maîtriser les dépenses.**

- Pour le programme 209, le montant des reports demandés s'élève à 1,37 M€ en CP (dont charges à payer et dettes fournisseurs : 1,1 M€ ; restes à payer sans service fait : 0,2 M€ ; autres reports de charges : 50 K€ ; rejets comptables à l'étranger : 22 K€).

Le montant en AE affectée et non engagée (AENE) s'élève à 1,74 M€ hors fonds de concours. L'absence de mise en œuvre de certains projets vient justifier une partie de ces AENE¹⁹.

Les restes à payer sur le programme 209, en augmentation de 107 % par rapport à 2018, s'élèvent au 31 décembre 2019 à 2,2 Md€. Ces restes à payer relèvent en partie de l'écart entre les AE et les CP affectés aux dons-projets de l'AFD à hauteur de 1,15 Md€ en 2019. Au total, 99,88 % des restes à payer du programme 209 sont des autorisations d'engagements de l'AFD.

Cette situation s'explique par la décision du CICID du 8 février 2018 de prévoir une augmentation importante des AE sur l'aide projet, ce qui s'est traduit en LFI par le passage de 399 M€ en 2018 à 1 598 M€ en 2019 d'AE (hors rémunération). S'agissant de projets dont le décaissement est réparti sur 3 à 10 ans, il en résulte une augmentation mécanique importante des restes à payer. Ainsi en LFI 2019, seuls 413 M€ de CP étaient prévus sur l'aide projet, soit un montant bien inférieur par rapport aux AE.

Cette tendance à la hausse doit cependant s'accompagner d'une amélioration des capacités de prévisions (sur le don-projet et sur les bonifications), d'un pilotage infra-annuel renforcé, ce qui devrait être prévu dans la convention cadre État-AFD qui doit être signée rapidement.

¹⁹ Sur les FSPI : 265 K€ ; sur un projet informatique : 137 K€ ; sur les projets de la coopération décentralisée : 485 K€ ; par ailleurs, certains crédits dans les postes et en administration n'ont par ailleurs pas pu être mis en œuvre à hauteur de 495 K€.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme n°209

2.1.1 Analyse de la performance

2.1.1.1 Évolution de la maquette

La maquette du programme 209 a été totalement modifiée dans le PLF 2019, pour prendre en compte les décisions du CICID du 8 février 2018 et les nouvelles priorités gouvernementales de l'APD.

Ainsi, les quatre nouveaux objectifs choisis sont « *la mise en œuvre des ODD²⁰, en renforçant la composante bilatérale, en concentrant l'aide sur les pays prioritaires* », « *renforcer les partenariats* », « *faire valoir les priorités de la France dans l'aide publique acheminée par les canaux européens* » et « *contrôler l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'aide* ».

Dans le PLF 2020, quelques ajustements méthodologiques ont été décidés²¹, et l'objectif 3 « *Faire valoir les priorités stratégiques françaises dans l'aide publique acheminée par les canaux européens* » passe de trois à six sous-indicateurs avec l'ajout de sous-indicateurs pour la stabilité internationale et réponse aux fragilités (sortie de crise, action d'urgence, FAV), pour l'éducation et pour la santé.

De plus, l'objectif 4 « *Contrôler l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de l'aide* » a évolué en « *Améliorer la redevabilité et l'efficacité de l'aide* », actant du fait que les indicateurs choisis ne parviennent pas à mesurer l'efficience de l'aide. Cet objectif correspond à une décision du CICID 2018 qui appelle à un meilleur contrôle des coûts de l'aide, notamment à travers la création d'un observatoire des coûts de l'APD.

Compte tenu des montants en jeu et de la nécessité de rendre compte de leur emploi, une évaluation et une analyse de l'usage des crédits et de l'impact des actions qu'ils financent devraient être régulièrement produites et rendues publiques à l'occasion des documents budgétaires.

²⁰ Objectifs du développement durable.

²¹ Les indicateurs seront renseignés en CP effectivement décaissés, et non plus en AE octroyés.

2.1.1.2 Évolution des indicateurs

Les indicateurs du P110 et du P209 sont choisis de manière concertée et coordonnée entre le MEAE et la DG Trésor.

Les modifications des indicateurs du programme 209 ont principalement été motivées par l'amélioration de la lisibilité de l'action du MEAE et l'intégration de nouvelles priorités (évolutions du FED, introduction des objectifs de développement durable, décisions du CICID) ou encore la prise en compte des recommandations suite aux évaluations de la Cour des comptes (contribution de la France au FMSTP ou au FED).

En 2019, Les nouveaux indicateurs retenus portent sur la part des engagements multilatéraux et bilatéraux de la France, sur l'adéquation entre les engagements européens qui transitent via le FED et les priorités sectorielles de la France (éducation, santé, égalité femmes/hommes, sortie de crise/stabilité internationale). Une attention particulière est portée à l'AFD, avec trois nouveaux indicateurs, et d'une manière plus générale sur les frais de gestion de l'APD.

Certains indicateurs que la Cour considérait comme peu pertinents²², ne figurent plus au PAP 2020.

2.1.1.3 Analyse des résultats obtenus

L'analyse des résultats des indicateurs de performance du programme 209 sur série longue présente peu d'intérêt, ces indicateurs et sous-indicateurs n'ayant cessé d'évoluer entre 2009 et 2018.

S'agissant de l'exercice 2019, l'analyse des résultats de l'indicateur « *Part des crédits bilatéraux du programme et des taxes dédiées aux priorités du CICID* » montre la difficulté d'atteindre les cibles fixées, qui visaient à augmenter la part des crédits alloués au climat, au détriment de ceux dédiés à la stabilité internationale.

De même, la cible de 33% pour la « *Part des crédits et des taxes destinées à des pays prioritaires* » n'est pas atteinte, atteignant 24% le niveau de 2018.

En revanche, « *la part de l'APD bilatérale française transitant par la société civile dans l'APD bilatérale totale* », dépasse l'objectif prévu et l'« *évolution de l'APD transitant par les collectivités territoriales françaises* » atteint sa cible et progresse par rapport à 2018.

²² Un indicateur sur la performance du Fonds Mondial pour le VIH-SIDA (FMSTP) était imprécis et les données de performance provenaient du FMSTP.

Les données concernant l'utilisation et le fléchage des crédits du FED sur des priorités stratégiques françaises, fournies par la plateforme de l'UE, sont, à ce stade, seulement indicatives pour 2019. L'évolution des résultats sur plusieurs années des sous-indicateurs relatifs au FED sera difficile à analyser, étant donné le fonctionnement pluriannuel de la programmation du FED, avec des décaissements s'effectuant par tranche. De ce fait, les versements se font de manière irrégulière, sans refléter une évolution au niveau politique.

2.2 Programme n°110

2.2.1 Analyse de la performance

2.2.1.1 Évolution de la maquette

Le programme 110 repose sur deux objectifs : d'une part, la défense des priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux et, d'autre part, la garantie d'une gestion efficace des crédits octroyés à l'aide au développement.

Le premier objectif vise principalement à s'assurer que les crédits affectés sont utilisés en cohérence avec les priorités géographiques de la France, réaffirmées lors des réunions du CICID. L'indicateur retenu permet d'apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres prioritaires (Afrique subsaharienne et pays les moins avancés).

Le second objectif se traduit par la recherche d'une utilisation rigoureuse des ressources budgétaires consacrées à l'APD et un renforcement des actions d'évaluation dans ce domaine. Deux indicateurs ont été retenus visant à apprécier l'effet de levier de l'AFD dans son activité de prêt et à analyser la capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener des projets de qualité.

Les indicateurs du programme 110 reflètent, l'un l'action multilatérale, l'autre l'action bilatérale, et visent davantage à piloter ces deux volets de l'aide au développement qu'à déterminer la budgétisation.

Le PAP 2020 prévoit une évolution de la maquette du P110, dont les objectifs ont été modifiés afin de mieux valoriser les priorités thématiques du CICID et de mieux prendre en compte les impératifs d'efficacité.

2.2.1.2 Évolution des indicateurs

Programme 110

Les objectifs et indicateurs du programme 110 ont assez peu évolué depuis 2013.

L'objectif 1, qui vise à la mise en œuvre des ODD en concentrant l'aide sur les pays prioritaires et sur les priorités stratégiques françaises, se déclinera en 2020 en quatre indicateurs, pour prendre en compte les priorités thématiques du CICID²³ et non plus les seules priorités géographiques.

Les deux nouveaux indicateurs thématiques sont « *Part des ressources subventionnées des banques multilatérales et de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectés aux priorités thématiques du CICID* » et « *Part des prêts de l'AFD qui sont affectés aux priorités thématiques du CICID* ».

Toutefois, ces indicateurs ne prennent en compte que la priorité climat, « *seul domaine où il existe une méthodologie au niveau international*²⁴ » et sur laquelle le P110 est prioritairement engagé. De plus, les fonds tels que l'AID, le FAD, le FAsD ou le FIDA appartiennent à des groupes ayant des objectifs clairs et ambitieux en matière de climat (groupe Banque mondiale, groupe Banque asiatique et groupe Banque africaine).

Il sera souhaitable de définir d'autres sous-indicateurs dans les années à venir sur les autres priorités du CICID, notamment sur la santé.

L'objectif 2, qui vise à « *Assurer une gestion efficace des crédits octroyés à l'aide au développement* », se voit renforcé en 2020 d'un troisième indicateur, « *Les frais de gestion sur le canal multilatéral* », avec un objectif affiché de 10% en 2020 (ces frais se sont élevés à 11% en 2019 et à 10% en 2018), le deuxième indicateur²⁵ restant inchangé.

Le premier indicateur sur l'effet de levier de l'AFD a évolué : il vise désormais à apprécier l'effet de levier de l'Agence dans son activité de prêt aux pays en développement. Cet indicateur mesure l'impact en APD des

²³ Ces priorités thématiques sont : les crises et les fragilités ; le climat ; l'éducation, l'égalité entre les femmes et les hommes ; le renforcement des systèmes de santé.

²⁴ Cf. PAP 2020 mission « *Aide publique au développement* ».

²⁵ « *Capacité des banques multilatérales et des fonds multilatéraux à mener avec succès des projets compatibles avec leurs objectifs de développement* ».

bonifications apportées à l'AFD dans ses prêts aux pays en développement²⁶.

2.2.1.3 Analyse des résultats obtenus

Les résultats de l'indicateur « *Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectés aux zones géographiques prioritaires* » sont en hausse continue, avec une progression de 55 % en 2014, 68% en 2018 et 70% en 2019 pour l'Afrique sub-saharienne et de 60% en 2014, 70% en 2018 et 75% en 2019 pour les pays les moins avancés.

La détermination de cibles pour cet indicateur tient compte du fait que son évolution est déterminée par les décisions stratégiques de différentes institutions auxquelles la France contribue en tant que l'un des principaux actionnaires, mais qu'elle ne maîtrise pas totalement. Le niveau atteint doit être suffisamment important pour illustrer les priorités de la France. Toutefois, l'objectif n'est pas une croissance au-delà de cette cible, car la politique de coopération va au-delà de l'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés.

Par ailleurs, dans le cadre de l'objectif « *Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement* », la prévision actualisée de l'indicateur « *Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'État* » présenté dans le PAP 2019 est de 12,4 pour 2018 et sa réalisation 2019 est de 13,2. La prévision d'exécution du nouvel indicateur « *Effet de levier de l'activité de prêts de l'AFD - Montant d'APD générée par les prêts dans les États étrangers de l'AFD par euro d'effort financier de l'État* » présentés dans le PAP 2020 est de 4,3 pour 2019.

Cet indicateur est très technique, assez peu compréhensible pour un non spécialiste des instruments financiers de l'APD, et *a fortiori* pour le contribuable, les résultats devant être analysés en fonction de la baisse annuelle ou de la hausse des taux d'intérêt. Toutefois, le nouvel indicateur appelé à le remplacer est encore plus sensible à des facteurs exogènes comme les taux d'intérêt.

²⁶ L'OCDE a fait évoluer sa méthodologie de calcul de l'APD générée par des prêts pour mieux prendre en compte les différences de situations financières entre contreparties bénéficiaires et diminuer l'incitation à octroyer d'importants montants à des pays émergents plutôt que des montants plus faibles et plus bonifiés à des contreparties plus fragiles. L'ancien indicateur d'effet de levier correspondait à l'ancienne comptabilisation de l'APD uniquement basée sur le volume

Enfin, les résultats de l'indicateur « *Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement* », très positifs en 2018 (85% des projets menés par l'AFD étaient jugés satisfaisants en 2018 ; 75 % pour ce qui relevait des projets de la Banque Mondiale), avaient été jugés par la Cour sujets à caution, car la source de ces données était l'AFD et la Banque Mondiale, à la fois juges et parties.

L'indicateur va évoluer en 2020 en « *Capacité des banques multilatérales et de développement et des fonds multilatéraux à mener avec succès des projets compatibles avec leurs objectifs de développement* ». Toutefois, les banques de développement seront toujours les fournisseurs de ces données de performance, ce qui présente à nouveau un problème de fiabilité de cet indicateur.

2.3 Les autres dispositifs d'évaluation de la performance

Le suivi des engagements du CICID

Pour les deux programmes, le suivi de la performance se traduit pour le MEAE et la DG Trésor par un suivi des engagements interministériels pris dans le cadre du CICID, qui a fixé des cibles de priorités stratégiques, géographiques et sectorielles pour la politique française d'aide au développement. Les indicateurs sont les suivants :

- Réorienter des moyens additionnels vers le bilatéral : les deux-tiers des nouveaux engagements en cumulé d'ici 2022 doivent être dédiés à l'aide bilatérale ;
- Concentrer sur les 19 pays les moins avancés (PMA) prioritaires, 50 % de l'effort en subvention de l'État et 2/3 des subventions mises en œuvre par l'AFD (hors délégation et assistance technique) ;
- Concentrer sur l'Afrique et la Méditerranée 75 % de l'effort financier de l'État en subventions et prêts (hors annulations de dette) et 85% de l'effort financier de l'État transitant par l'AFD ;
- 50% d'actions de l'AFD à co-bénéfice climat ;
- 50% des projets de l'AFD ayant un objectif genre principal ou significatif.

S'agissant du P209, le MEAE indique qu'une évaluation de la performance a été menée via le rapport portant sur la période 2016-2017 paru au premier semestre 2019.

Par ailleurs, au cours de l'année 2019, les travaux ont porté sur onze évaluations (trois achevées et huit en cours), dont six menées conjointement avec l'AFD ou l'UE sur des instruments et des politiques relevant du programme 209. Le suivi des recommandations et des plans d'action issues de ces évaluations, est un axe de travail important.

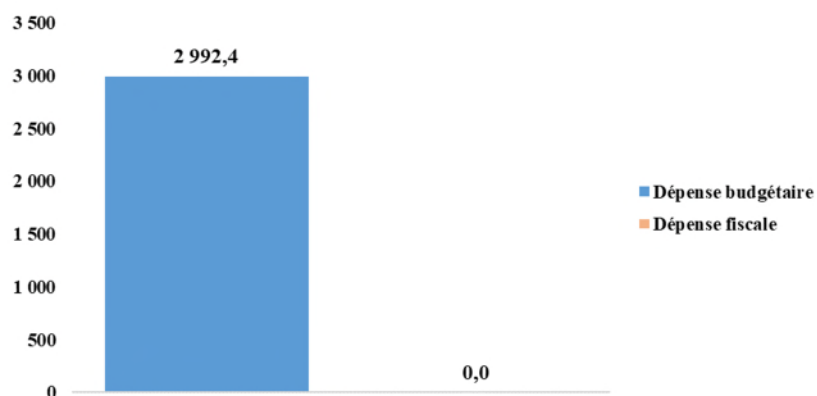
S'agissant du P110, des évaluations sont parfois réalisées par des prestataires extérieurs mandatés par la DG Trésor pour s'assurer de la bonne utilisation des crédits budgétaires versés aux fonds multilatéraux de développement. Ainsi, des évaluations ont été organisées sur la contribution versée au Fonds vert pour le climat, au FAD ou à l'AID. Comme indiqué *supra*, une évaluation de la contribution française de la facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) est en cours.

D'autre part, le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prévoit le principe de la création d'une commission indépendante d'évaluation. Le développement d'une démarche d'évaluation indépendante et structurée représente un progrès par rapport au système d'évaluation actuel, en permettant notamment : un renforcement des capacités publiques d'évaluation ; la mise en place d'une vision globale de l'évaluation et de l'APD dans son ensemble ; la possibilité de réaliser une évaluation des coûts de gestion de l'aide ; l'améliorer de la transparence et la visibilité pour une meilleure information du contribuable.

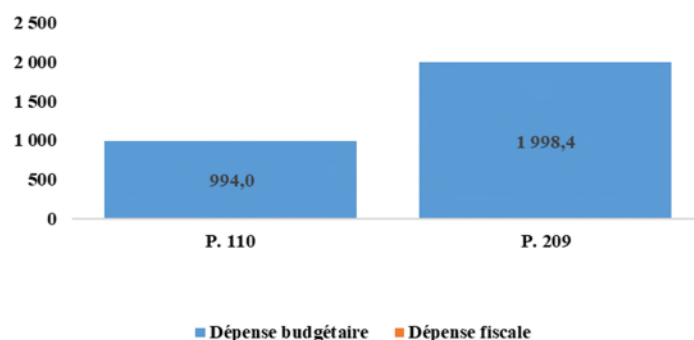
3 MOYENS CONSACRES PAR L'ETAT A LA POLITIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

3.1 Les dépenses fiscales

Graphique n° 10 : Dépenses budgétaires et
fiscales de la mission (M€)



Graphique n° 11 : Dépenses budgétaires et
fiscales par programme (M€)



La mission comporte une seule dépense fiscale²⁷ dont le coût budgétaire est imputé au programme 110 (art. 125 A du CGI) et est estimé à 0,169 M€ en 2019 (soit, par arrondi, 0 M€ dans le tome II des Voies et moyens du PLF 2019), montant reconduit pour l'année 2020.

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

En 2019, les subventions et rémunérations destinées aux « opérateurs²⁸ » se sont élevées à 154,7 M€ contre 78,1 M€ en AE=CP en 2018, soit un quasi doublement de crédits en un an : subventions à Expertise France (35,8 M€ en AE = CP contre 26,3 M€ en 2018), Canal France International (7,8 M€ en AE = CP contre 7,4 M€ en 2018) et France Volontaires (10 M€ d'AE et 9,56 M€ de CP contre 10 M€ en 2018), et rémunération de l'AFD (91,5 M€ en AE=CP contre 34,4 M€ en 2018, soit + 166 %).

L'AFD et l'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI), dont le nom d'usage est « Expertise France », ne sont pas considérées juridiquement comme des opérateurs de l'État, dans la mesure où leur financement n'est pas assuré en majorité par ce dernier. La Cour renvoie donc aux observations et recommandations qu'elle a formulées dans son rapport public annuel publié en février 2019 sur le groupe AFD

²⁷ Prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placements à revenus fixes dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire.

²⁸ Ce ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF.

et la société de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO).

En 2019, la rémunération de l'AFD, en augmentation de 187 % par rapport à 2018²⁹, a été rediscutée pour différencier les taux de rémunération par instruments. Cette négociation a entraîné un retard dans le versement des tranches, puisqu'il a fallu en amont rédiger un avenant à la convention cadre, signé par toutes les parties. Aussi, en raison des délais administratifs n'ayant permis de disposer de l'avenant que tardivement, les deux tranches de rémunération pour l'AFD ont été versées au début du mois de décembre 2019.

L'AFD requiert un suivi à la hauteur de l'augmentation des moyens financiers engagés. Ainsi, outre le suivi des cadres d'intervention stratégiques (sectoriels, pays, régions et transversaux) et le rapport annuel d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens en cours de renouvellement, l'opérateur transmet trimestriellement un compte-rendu de l'avancement des engagements et des décaissements par pays, secteur et instrument financier afin de faciliter le suivi de l'exécution financière des différentes conventions. Une base consolidée est également fournie en début d'année N+1 par l'opérateur. Pour 2019, la hausse du budget est entièrement consacrée aux priorités géographiques et sectorielles de la politique française de développement, confirmée par le gouvernement, en lien avec la société civile, lors du CICID du 8 février 2018.

S'agissant d'Expertise France, en 2018, une subvention de transformation d'1 M€ de l'État était prévue par le MEF, le MEAE et le ministère des solidarités et de la santé, selon une clé de répartition 40/30/30 décidée en 2015. Le MEF a versé sa quote-part de 0,4 M€ mais le ministère des solidarités et de la santé souhaite désormais se retirer du financement d'Expertise France.

Pour mémoire, le CICID du 8 février 2018 a acté le rapprochement d'Expertise France au sein du groupe AFD à compter de mi-2019 et la nécessité d'un soutien renouvelé à l'opérateur de la part de l'État, pour que l'établissement puisse répondre à deux exigences :

- réaliser sa mission de service public, ce qui implique qu'il se positionne sur des projets jugés stratégiques par les administrations, mais souvent insuffisamment rentables pour couvrir les frais de fonctionnement ;

²⁹ Cette augmentation résulte de la prise en compte dans le calcul de la rémunération des AE et des CP notifiés à l'AFD.

- faire face aux coûts qu'impliquent les chantiers de transformation en cours, et notamment le rapprochement avec l'AFD. Si cette dernière opération permettra à terme de réaliser des économies d'échelle, elle induit dans l'immédiat des coûts de transformation qu'il faut prendre en compte.

C'est pourquoi un effort supplémentaire des tutelles a été jugé nécessaire. La contribution de la DG Trésor à l'opérateur est donc portée à 5,85 M€ en 2019 (3,85 M€ de commande publique et de 2 M€ de nouvelle subvention de transformation), avant de diminuer progressivement, jusqu'à 4,35 M€ en 2022. Ce soutien, associé à celui du MEAE (+ 7,5 M€ pour financer l'externalisation de la gestion des experts techniques internationaux, auxquels s'ajoutent 3 M€ de subvention d'équilibre), est jugé nécessaire au regard des défis auxquels est confronté l'établissement. Expertise France fait l'objet d'un suivi renforcé via un contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2018, prolongé d'un an en 2019 dans le cadre de son intégration au sein du groupe AFD élargi. Le COM 2020-2022 d'Expertise France est en cours de préparation.

Canal France International (CFI) bénéficie quant à lui d'une augmentation de son enveloppe budgétaire dont 0,7 M€ dédiés au projet Médialab. En janvier 2018, un contrat d'objectifs 2018-2020, complété par un plan d'affaires, a été signé avec CFI.

Enfin, 1,27 M€ de charges à payer ont été versées à France Volontaires, dotée d'un budget total de 10,8 M€ en 2019, dont 9,4 M€ sont affectés à des projets bilatéraux de coopération dans le domaine du volontariat. Le COM 2016-2018 de France volontaires a été renouvelé pour 2018-2020 par un contrat d'objectifs et de performance (COP).

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) est le seul fonds sans personnalité juridique dans le périmètre de la mission *Aide publique au développement*³⁰, qui reçoit des crédits de la mission, et dont l'activité est d'une nature similaire à celle de la mission.

³⁰ Un certain nombre d'autres « fonds » existent (FASEP, FEXTE, FFEM par exemple), correspondant à des dispositifs budgétaires. Toutefois, leur gestion financière est déléguée à un opérateur qui isole ces opérations dans ses propres comptes. Les problématiques sont alors liées au suivi de la consommation des crédits par les opérateurs, qui n'est pas retracée précisément dans le budget de la mission (consommation intégrale au moment de la délégation des crédits).

Le FSD est doté de 738 M€, alimenté à hauteur de 210 M€ par la taxe sur les billets d'avion et à hauteur de 528 M€ par la taxe sur les transactions financières.

Le FSD est géré par un comité de pilotage interministériel composé du MEAE, du ministère de l'économie et des finances (DG Trésor) et du MACP (Direction du budget). L'AFD assure le suivi de caisse du fonds. Conformément aux termes du décret portant sa création, il permet de financer principalement les fonds verticaux dans les domaines de la santé (385 M€ au FMSTP, 85 M€ à Unitaid, 73 M€ à IFFIm), du climat (154 M€ au Fonds vert), et de l'éducation (26,6 M€ sur le PME)³¹.

Les dépenses liées au FSD depuis sa création en 2006 s'élèvent à plus de 4,4 Md€. Le détail des ressources et emplois du FSD figure en annexe n°5.

Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD)

Créé en 2006³², le FSD est géré par un comité de pilotage interministériel composé du MEAE et du ministère de l'économie et des finances (représenté par la DG Trésor et la direction du budget). L'AFD assure quant à elle le suivi de caisse du fonds pour le compte de l'État³³.

Aux termes du décret n° 2016-1684 du 5 décembre 2016 (cf. infra), les recettes du fonds doivent être utilisées principalement pour des dépenses multilatérales dans les domaines de la santé, du climat et de l'environnement (des dépenses bilatérales étant possibles mais à titre subsidiaire).

En 2019, les dépenses du FSD seront, à l'instar des années précédentes, consacrées prioritairement aux enjeux de santé et à la lutte contre le changement climatique. Leur répartition prévisionnelle est présentée dans le document de politique transversale relatif à l'APD.

³¹ En 2018 : 385 M€ au FMSTP, 90 M€ à Unitaid et 73 M€ à IFFIm) et du climat (160 M€ au Fonds vert).

³² Création par la LFR n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 pour recevoir le produit de la TSBA, afin de contribuer au financement des pays en développement et de tendre à réaliser les objectifs de développement durable. Une part du produit de la TTF est également affectée au FSD depuis la LFR n° 2012-354 du 14 mars 2012.

³³ En application du décret n° 2013-1214 du 23 décembre 2013 portant modification du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006, l'AFD gère le FSD et effectue les versements sous la supervision et les instructions du comité de pilotage interministériel.

L'élargissement progressif des sources de financement, la hausse des volumes gérés et la multiplication des secteurs d'intervention, en particulier au secteur de l'environnement et du climat, ont abouti à une modification, en décembre 2016, du décret sur le Fonds. Cette modification réglementaire intègre désormais une liste des organismes bénéficiaires du fonds³⁴. Elle a permis notamment de transférer l'intégralité du paiement de l'IFFIm au FSD à partir de 2017³⁵.

Les ressources du FSD sont recentrées dans le PAP 2020 sur les grandes contributions aux fonds multilatéraux dédiés à la santé telle que la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), en dépit de l'opacité de cette dernière, et ceux dédiés au climat pour financer une partie du Fonds vert.

³⁴ Décret n° 2016-1684 du 5 décembre 2016 portant modification du décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006 sur le Fonds de solidarité pour le développement.

³⁵ La liste des bénéficiaires des dépenses du FSD est annexée au décret. Depuis décembre 2013, le FSD peut financer, en plus d'UNITAID, de l'IFFIm et du FMSTP, les actions en faveur des bénéficiaires suivants : le Fonds vert pour le climat, l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), le fonds fiduciaire de l'Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural de la Banque africaine de développement et l'Initiative solidarité Santé Sahel de l'AFD. Cette liste a été élargie en décembre 2016 par d'autres organismes intervenant dans les domaines de la santé et du climat comme le Fonds pour les pays les moins avancés (*Least developed countries fund*) ou le Partenariat mondial pour l'éducation (PME).

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la
Cour des comptes en lien avec les politiques
publiques concernées par la NEB**

La taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes (Rapport 58-2 n°59690), réalisé à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2010.

Les contributions internationales de la France 2007-2014, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2015.

Référé S2018-0016 sur la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED), 18 janvier 2018, exercices 2008-2016.

Rapport Public Annuel (RPA), chapitre sur le groupe AFD.

Référé au Premier ministre sur la contribution de la France au Fonds vert sur le climat, n° 2019 - 1866 du 19 juillet 2019.

Rapport au Parlement, Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'Etat. Février 2020

Annexe n° 2 : Exécution 2019 de la mission

1. Exécution générale de la mission

En M€		Programme 110		Programme 209		Total Mission	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		1 305,8	1 074,8	3 194,3	2 003,7	4 500,1	3 078,5
LFR	Ouverture						
	Annulations	-261,4	-80,2	-40,9	-5,2	-302,3	-85,4
Total des mouvements de crédits dont :		63,5	63,6	-3,9	2	59,6	65,6
<i>Reports (hors FDC et ADP)</i>		63,5	63,6		2	63,5	65,6
<i>Virements</i>	Ouverture						
	Annulations						
<i>Transferts</i>	Ouverture			-3,9			
	Annulations						
Fonds de concours et attributions de produits (incl. reports)		0	0	6,0	6,0	6,0	6,0
Total des crédits ouverts		1 107,9	1 058,2	3 155,5	2 006,6	4 263,4	3 064,7
Mise en réserve							
<i>Gel initial</i>		39,2	32,2	55,5	55,5	94,7	87,7
<i>Surgels</i>		0	0	0	0		
<i>Gel des reports</i>		0	0	0	0		
Total des crédits disponibles		1 068,7	1 026	3 104	1 951	4 172,7	2 977
<i>Annulation de la réserve</i>				11,2	11,2	11,2	11,2
<i>Dégel de crédits</i>		39,2	32,2	44,3	44,3	83,5	76,5
Total des crédits disponibles en fin de gestion		1 107,9	1 058,2	3 159,5	2 006,5	4 263,4	3 064,7
Crédits consommés		998,7*	994	3 148,7	1 998,3	4 147,4	2 992,3

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

*820,1 M€ après retrait d'AE sur exercices antérieurs

2. Exécution par titre

M€	Programme 110		Programme 209³⁶		Total Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	-	-	155,9	155,9	155,9	155,9
Titre 3	7,9	6,1	9,6	11,8	17,5	17,9
Titre 6	990,8 *	421,2	2 983,2	1 830,7	3 974	2 251,9
Titre 7	0	566,7	0	0	0	566,7
Total	998,7 **	994	3 148,7	1 998,4	4 147,4	2 992,4

Source : MEAE, DG Trésor, Chorus présentation Cour.

* 812,6 M€ après retrait d'AE sur exercices antérieurs

** 820,1 M€ après retrait d'AE sur exercices antérieurs

³⁶ Le montant total des dépenses de fonctionnement comprend des erreurs d'imputation qui seront retraitées lors du rapport annuel de performance (RAP).

3. Exécution par action et sous-action

Programme 110 :

Actions	AE	CP
Action 1 : Aide économique et financière multilatérale	29 557 080	617 405 571
sous-action 1.1 - Groupe Banque mondiale	8 100 000	354 640 000
sous-action 1.2 - Groupe Banques régionales	-	134 667 312
sous-action 1.3 - Fonds sectoriels	12 500 000	97 387 502
sous-action 1.4 - Bonification des prêts à des institutions et fonds internationaux	8 957 080	30 710 757
Action 2 - Aide économique et financière bilatérale	969 095 575	284 591 876
sous-action 2.1 - Intervention d'aide bilatérale relevant de l'AFD	840 320 494	190 494 598
sous-action 2.2 - Aides budgétaires globales (ABG)	60 000 000	60 000 000
sous-action 2.3 - Gestion des opérations de prêts	2 983 400	2 783 943
sous-action 2.4 - Coopération technique	65 791 681	31 313 335
Action 3 - Traitement de la dette des pays pauvres	1	92 046 354
sous-action 3.1 - Indemnisation de l'AFD au titre traitement dettes	1	18 896 017
sous-action 3.2 - Fonds multilatéraux de soutien aux pays très endettés	-	-
sous-action 3.3 - Compensation annulation de dettes multilatérales	-	73 150 336
Total du programme 110	998 652 655	994 043 800

Source : DG Trésor

Programme 209

Action	Consommation AE	Consommation CP
0209-02-Coopération bilatérale	1 928 414 870,00 €	776 118 770,00 €
0209-05-Coopération multilatérale	220 394 720,00 €	222 295 215,00 €
0209-07-Coopération communautaire	842 408 360,00 €	842 408 360,00 €
0209-08-Dépenses de personnel	156 045 474,00 €	156 045 474,00 €
0209-09-Actions de co-développement	1 467 719,00 €	1 446 789,00 €
Total général	3 148 731 143,00 €	1 998 314 608,00 €

Source : MEAE. Concernant l'action 9 Co-développement, le montant indiqué en exécution correspond à des erreurs d'imputation qui seront retraitées lors du RAP 2018.

Annexe n° 3 : Dépenses d'intervention**1. Les dépenses d'intervention du programme 110**

<i>En M€ (CP)</i>	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
<i>Dépenses de guichet</i>	-	-		
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	31	13,1	96,00	81,46
<i>Dépenses réglementées/obligatoires</i>	356,1	344,2	403,90	339,77
Total des dépenses d'intervention	387,1	357,3	499,89	421,23

Source : DG Trésor

2. Les dépenses d'intervention du programme 209

<i>En M€ (CP)</i>	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019
<i>Dépenses de guichet</i>	849,9	796,4	863,0	842,4
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	717,6	728,9	980,8	988,1
Total des dépenses d'intervention	1 567,5	1 525,3	1 844	1 831

Source : MEAE

Catégorie	Liste	Montant CP 2017	Montant CP 2018	Montant CP 2019**
<i>Dépenses de guichet</i>	<i>FED</i>	742,45	796,41	842,41
<i>Total</i>		742,5	796,41	842,41
<i>Dépenses discrétionnaires</i>	<i>AFD</i>	196,4	262,30	358,70
	<i>AFD C2D</i>	53	48,13	49,98
	<i>FSP</i>	30,9	26,39	32,08
	<i>Contributions francophonies</i>	45,93	45,06	46,39
	<i>Contributions volontaires NU</i>	95,49	79,26	106,15
	<i>Aide budgétaire</i>	9,49	8,08	8,00
	<i>Aide alimentaire</i>	33,73	32,63	39,00
	<i>Autres dépenses</i>	142,8	227,09	347,96
<i>Total</i>		607,7	728,93	988,26
<i>Total des dépenses d'intervention</i>		1 350,20	1 525,34	1 830,67

Source : MEAE** Ce montant correspond aux données Chorus brutes, les erreurs éventuelles d'imputation seront corrigées au moment du RAP.

Annexe n° 4 : Dépenses du programme 110

Dépenses d'opérations financières du programme 110 - 2018/2019

En M€	Exécution 2018		LFI 2019		Exécution 2019		Evolution exécution	
Catégorie	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Groupe Banque mondiale	-	346,54	-	346,54	-	346,54		0,0%
<i>Association internationale de développement (AID)</i>	-	346,54	-	346,54	-	346,54		0,0%
Groupe Banques régionales	-	134,67	-	134,67	-	134,67		0,0%
<i>Fonds africain de développement (FAD)</i>	-	123,17	-	123,17	-	123,17		0,0%
<i>Fonds asiatique de développement (FAsD)</i>	-	11,50	-	11,50	-	11,50		0,0%
Fonds sectoriels	35,96	11,60	-	12,32	-	12,32		6,2%
<i>Fonds international de développement agricole (FIDA)</i>	35,96	11,60		12,32		12,32		6,2%
Traitement de la dette des pays pauvres	-	74,51	-	73,15	-	73,15		-1,8%
<i>Compensation annulation de dette envers l'AID</i>		48,91	-	50,39		50,39		3,0%
<i>Compensation annulation de dettes envers le FAD</i>		25,60	-	22,76		22,76		-11,1%
Total des dépenses d'opérations financières	35,96	567,32	-	566,68	-	566,68	-100,0%	-0,1%

Source : DG Trésor

**Annexe n° 5 : Répartition des ressources et emplois du Fonds de solidarité pour le développement (FSD)
sur la période 2006-2019 (source : DG Trésor)**

En M€	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Réalisé 2008	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Cumulé 2006- 2019
Ressources															
Taxes affectées	29,87	166,43	162,57	166,25	182,49	165,44	181,55	245,00	304,29	350,00	470,00	738,00	738,00	738,00	4 637,31
Taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)	29,87	166,43	162,57	166,25	182,49	165,44	181,55	195,00	204,29	210,00	210,00	210,00	210,00	210,00	2 493,9
Taxe sur les transactions financières (TTF)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	100,00	140,00	260,00	528,00	528,00	528,00	2 144,0
Autres ressources	0,10	10,40	1,13	0,30	0,30	0,78	0,12	0,08	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,53
Produits financiers sur compte dédié dans le livre de l'AFD	0,10	0,40	1,13	0,30	0,30	0,78	0,12	0,08	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,33
Abonnement État	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00
Total ressources	29,97	176,84	163,76	166,55	182,79	166,21	181,67	245,08	304,37	350,00	470,00	738,00	738,00	738,00	4 651,24
Total ressources cumulées	29,97	206,81	370,57	537,12	719,91	886,12	1 067,79	1 312,87	1 617,24	1 967,24	2 437,24	3 175,24	3 913,24	4 651,24	4 651,24
Emplois															
Santé	24,72	166,03	163,78	139,80	192,47	191,92	172,50	237,30	273,08	259,57	241,75	552,31	546,65	551,11	3 712,99
IFFIm	0,00	19,20	19,78	20,66	21,24	21,92	22,50	23,30	24,08	24,77	25,55	67,31	71,65	76,13	438,10
UNITAID	24,72	146,83	144,00	119,14	171,23	170,00	150,00	130,00	85,00	61,80	88,20	95,00	90,00	84,98	1 440,90
Fonds mondial SIDA (FMSTP)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	60,00	64,00	158,00	173,00	98,00	385,00	385,00	390,00	1 773,00
Initiative Solidarité Santé Sahel (ISS)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,00	0,00	8,00	0,00			14,00
GAVI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00		22,00	0,00			42,00
OMS												5,00			5,00
Climat/Environnement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,00	14,00	118,00	108,78	180,22	176,26	156,80	767,06
Initiative Eau (RWSSI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,00	13,00	14,00	0,00	0,00			40,00
Fonds vert	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	104,00	61,78	163,22	160,00	153,70	643,70
LDC Fund : Fonds pour les PMA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				15,00	10,00	0,76		25,76
CREWS											5,00	5,00	5,00	3,10	18,10
CAFI											3,00	0,00			3,00
Fonds LND											0,30	0,00			0,30
Fonds d'adaptation													10,00		10,00
TSU du GIEC											0,20	0,33	0,50		1,03
InsuResilience											2,50	1,67			4,17
Soutien AREI											1,00	0,00			1,00
Dons-Projets bilatéraux AFD Climat											20,00	0,00			20,00
Dons-Projets bilatéraux AFD sur dons projets Climat											1,70	0,00			1,70
Autres dépenses	0,18	0,24	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	114,30	10,08	14,08	24,40	163,92
Intérêts débiteurs sur avance de Trésorerie par l'AFD	0,00	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00			0,16
Rémunération de l'AFD	0,18	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08		1,14
Frais divers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00			0,00
PME											8,00	5,00	14,00	24,40	51,40
ABG											16,00	5,00			21,00
Coopération technique											2,00	0,00			2,00
Bonification de prêts AFD											86,22	0,00			86,22
Total emplois	24,90	166,27	163,86	139,88	192,55	192,00	172,58	250,38	287,16	377,65	464,83	742,61	736,99	732,31	4 643,97
Total emplois cumulés	24,90	191,17	355,03	494,91	687,46	879,46	1 052,04	1 302,43	1 589,59	1 967,23	2 432,06	3 174,67	3 911,66	4 643,97	4 643,97
Ecart ressources / emplois de l'année	5,07	10,57	-0,10	26,67	-9,76	-25,79	9,09	-5,30	17,20	-27,64	5,18	-4,61	1,58	7,27	
Solde au 31/12	5,07	15,64	15,54	42,21	32,45	6,66	15,75	10,45	27,65	0,01	5,18	0,57	2,15	9,42	